

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

**EUROOPAN UNIONIN PYSYVÄN OPERATIIVISEN SOTILASESIKUNNAN
MERKITYS EUROOPAN UNIONIN STRATEGISELLE AUTONOMIALLE**

Pro Gradu -tutkielma

Yliluutnantti
Anssi Heinämäki

Sotatieteiden maisterikurssi 9
Maasotalinja

Huhtikuu 2020

Kurssi Sotatieteiden maisterikurssi 9	Linja Maasotalinja
Tutkielman nimi EUROOPAN UNIONIN PYSYVÄN OPERATIIVISEN SOTILASESIKUNNAN MERKITYS EUROOPAN UNIONIN STRATEGISELLE AUTONOMIALLE	
Tekijä Yliluutnantti Anssi Heinämäki	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
Aika Huhtikuu 2020	Tekstisivuja: 93 Liitesivuja: 5
<p>TIIVISTELMÄ</p> <p>Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää Euroopan unionin pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan merkitystä Euroopan unionin strategisen autonomian tavoitteelle. Euroopan unioni perusti ensimmäistä kertaa historiassaan pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan, sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC:n, vuonna 2017. Perustaminen liittyi EU:n vuonna 2016 julkaiseman ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian vaatimukseen strategisesta autonomiasta, itsenäisistä kyvyistä ja paremmasta organisoitumisesta, mutta samalla myös pidempiaikaisempiin vaatimukseen pysyvästä operatiivisesta sotilasesikunnasta.</p> <p>Tutkimuksen teoreettisena ongelmana strategisen autonomian käsite määritellään EU:n kyvyksi toimia riippumattomasti strategisten etujensa turvaamiseksi ja käsite jaetaan suorituskykyperusteista sotilasstrategista mallia mukaillen kolmeen alakonseptiin, jotka ovat poliittinen, operatiivinen ja teollinen autonomia. Näistä operatiivinen autonomia nousee tutkimuksen keskiöön. Empiirisenä ongelmana selvitetään yleisemmin EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan tarvetta Lissabonin sopimuksen solmimisen jälkeisenä aikana sekä konkreettisemmin sitä, kuinka MPCC tukee strategisen autonomian tavoitetta.</p> <p>Tutkimus on luonteeltaan laadullinen ja tukeutuu teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin Barry Posenin rakenteelliseen realismiin. Tutkimuksessa käytetty primääriaineisto koostuu Euroopan unionin virallisista asiakirjoista sekä tema- ja kyselyhaastatteluista. Aineistoa on täydennetty muulla tutkimuskirjallisuudella ja tutkimus rajataan ajallisesti vuosiin 2009-2019.</p> <p>Tutkimuksen itsenäisinä johtopäätöksinä todetaan, että kysymys Euroopan unionin pysyvästä operatiivisesta sotilasesikunnasta on Euroopan strategisen autonomian kannalta merkittävä, jotta EU kykenee toimimaan EU:n yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa vahvistaen omien etujensa mukaisesti tarvittaessa myös yksin. MPCC:n merkitys Euroopan unionin strategiselle autonomialle on vielä toistaiseksi symbolinen, mutta jo nyt se vahvistaa operatiivisen autonomian institutionaalista viitekehystä ja mikäli MPCC:n kehittäminen etenee suunnitelmien mukaisesti, tukee se monin osin Euroopan unionin strategisen autonomian tavoitetta.</p>	
<p>AVAINSANAT</p> <p>EU, yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, strateginen autonomia, globaalistrategia, MPCC</p>	

EUROOPAN UNIONIN PYSYVÄN OPERATIIVISEN SOTILASESIKUNNAN MERKITYS EUROOPAN UNIONIN STRATEGISELLE AUTONOMIALLE

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO.....	1
1.1	AINEISTO	3
1.2	AIEMPI TUTKIMUS.....	5
2	TUTKIMUSASETELMA	9
2.1	TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA RAJAUKSET	9
2.2	TUTKIMUKSEN METODOLOGISET LÄHTÖKOHDAT	11
2.2.1	LAADULLINEN TEORIAOHJAAVA SISÄLLÖNANALYYSI.....	12
2.2.2	KÄSITEANALYYSI	14
2.3	TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT.....	17
2.2.3	STRATEGINEN TASO - EUROOPAN UNIONI JA RAKENTEELLINEN REALISMI	17
2.2.4	POSENIN RAKENTEELLINEN REALISMI TUTKIMUKSEN TEORIAOHJAAVANA TAUSTANA	21
2.2.5	SOTILASSTRATEGINEN TASO - SUORITUSKYKYPERUSTEINEN MALLI	24
3	VIITEKEHYS: STRATEGINEN AUTONOMIA	27
3.1	YLÄ- JA LÄHIKÄSITTEET	28
3.2	STRATEGINEN AUTONOMIA EU:N POLIITTISSTRATEGISEN TASON ETUJEN JA INTRESSIEN TUKENA	31
3.3	STRATEGISEN AUTONOMIAN OSATEKIJÄT	36
3.4.1	OPERATIIVINEN AUTONOMIA	38
3.4.2	MUUT OSATEKIJÄT: POLIITTINEN AUTONOMIA JA TEOLLINEN AUTONOMIA.....	41
3.4	YHTEENVETO: KONSTRUOITU VIITEKEHYS	44
4	PUUTTUVA PALANEN: EU:N PYSYVÄN OPERATIIVISEN SOTILASESIKUNNAN TARVE VUOSINA 2009-2016.....	46
4.1	EU:N YTPP:N SOTILAALLISET KRIISIHALLINTAOPERAATIOT JA KOULUTUSMISSIOT.....	47
4.4.1	ERITYISTARKASTELU: LIBYA 2011	53
4.2	PYSYVÄ OPERAATIOESIKUNTA VAI SOTILASSTRATEGISEN TASON KOMENTORAKENNE?	55
4.2.1	EU:N VAIHTOEHDOT OPERAATIOESIKUNNAKSI	55
4.2.2	TARVE SOTILASSTRATEGISEN TASON ESIKUNNALLE	59
4.3	YHTEISEN PUOLUSTUSPOLITIIKAN ONGELMA	63
4.4	YHTEENVETO: EU:N PYSYVÄN OPERATIIVISEN SOTILASESIKUNNAN TARVE.....	65
5	ENSIMMÄINEN ASKEL: SOTILASKRIISINHALLINNAN SUUNNITTELU- JA TOTEUTUSVOIMAVARA (MPCC).....	67
5.1	EUROOPAN UNIONIN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLIITTINEN GLOBAALISTRATEGIA MPCC:N PERUSTAMISEN LÄHTÖKOHTANA.....	68
5.2	MPCC:N NYKYTILA JA MERKITYS	71
5.2.1	KOULUTUSOPERAATIOIDEN OPERAATIOESIKUNTA.....	72
5.2.2	MANDAATIN LAAJENNUS TOIMEENPANEVAN OPERAATION OPERAATIOESIKUNNAKSI.....	75
5.2.3	KRIITTINEN ARVIOINTI.....	76
5.3	KEHITYSMÄHDOLLISUUDET	79
5.4	YHTEENVETO: KYKY JA TAHTO.....	82
6	PÄÄTELMÄT.....	84
6.1	TULOKSET	84
6.2	TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS.....	89
6.3	POHDINTA JA JATKOTUTKIMUSAIHEET.....	92
6.4	LOPUKSI	93

LÄHTEET

LIITTEET (3)

TUTKIMUSRAPORTISSA KÄYTETTÄVÄT TÄRKEIMMÄT LYHENTEET¹

CMPD	Kriisinhallinta- ja suunnitteluosasto <i>Eng. Crisis Management Planning Directorate</i>
CPCC	Siviilikriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara <i>Eng. Civilian Planning and Conduct Capability</i>
EUH	Euroopan ulkosuhdehallinto <i>Eng. EEAS (European External Action Service)</i>
EUSE	Euroopan unionin sotilasesikunta <i>Eng. EUMS (the Military Staff of the European Union)</i>
EUSK	Euroopan unionin sotilaskomitea <i>Eng. EUMC (the European Union Military Committee)</i>
JSCC	Yhteisen tuen koordinaatioyksikkö <i>Eng. Joint Support Coordination Cell</i>
MPCC	Sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara <i>Eng. Military planning and conduct capability</i>
PTK	Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea <i>Eng. PSC (the Political and Security Committee)</i> , usein käytetty myös ranskankielistä lyhennettä <i>COPS (Comité politique et de sécurité)</i>
YTPP	(Euroopan unionin) yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka <i>Eng. CSDP (Common Security and Defence Policy)</i>

TÄRKEIMPIEN TERMIEN SELITYKSET

Operaatioesikunta (OHQ) = EU:n YTPP-operaation toiminta-alueen ulkopuolella sijaitseva operaatiokomentajaa (OpCdr) tukeva staattinen johtoesikunta.
Eng. EU Operation Headquarters (EU OHQ). The static headquarters which supports the OpCdr, located outside the Area of Operations (AOO).

Toimeenpaneva sotilasoperaatio = EU:n sotilasoperaatio, esimerkiksi EUFOR RCA.
Eng. EU-led military intervention - executive. The operation mandated to conduct actions in replacement of the host nation.

Ei-toimeenpaneva sotilasoperaatio = EU:n koulutusoperaatio, esimerkiksi EUTM Mali.
Eng. EU-led military intervention - non-executive. The operation is supporting the host nation with an advisory role only.

¹ Lyhenteet ja termit perustuvat Euroopan unionin neuvoston (2019a) asiakirjaan *EUMC Glossary of Acronyms and Definitions - Revision 2018*, 6763/19, Bryssel 22.2.2019, EU:n termitietopankin IATE European Union Terminology (www.iate.europa.eu) käännöksiin sekä vakiintuneisiin käytänteisiin.

EUROOPAN UNIONIN PYSYVÄN OPERATIIVISEN SOTILASESIKUNNAN MERKITYS EUROOPAN UNIONIN STRATEGISELLE AUTONOMIALLE

1 JOHDANTO

Euroopan unionin neuvosto teki päätöksen sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC:n perustamisesta keväällä 2017.² Vuosikausia poliittisia jakolinjoja osoittanut kysymys EU:n sotilaallisesta komentorakenteesta sai historiallisen käänteen, kun suoraan EU:n rakenteisiin perustettiin operatiivisessa johtovastuussa oleva pysyvä esikunta. Mandaatti koski aluksi kuitenkin vain EU:n koulutusoperaatioita ja koko esikunnan merkitys jäi vielä epäselväksi. Euroopan puolustusulottuvuuden syventämistä tunnetusti kannattanut Euroopan komission silloinen puheenjohtaja Jean-Claude Juncker totesi MPCC:n perustamisen olevan ”*ensimmäinen askel kohti (EU:n) vahvoja (sotilaallisia) kyvykkyyskäsiä*”³, kun taas EU:n sotilasrakenteisiin pitkään vastahakoisesti suhtautuneet britit vähättelivät päätöstä ja totesivat MPCC:n olevan ”*vain puhelinvaihtelija, jossa on vain muutama työntekijä*”⁴.

Tässä tutkimuksessa MPCC:n perustaminen liitetään laajemmin pidempiaikaiseen kysymykseen Euroopan unionin pysyvästä operatiivisesta sotilasesikunnasta sekä muutoksiin EU:n yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa vuoden 2016 ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian myötä. Ajatuksella EU:n pysyvästä operatiivisesta sotilasesikunnasta on pitkä historia, ja esimerkiksi Tardy kuvaa MPCC:n perustamista ratkaisuna yli viisitoista vuotta jatkuneeseen kiistaan eurooppalaisesta sotilaallisesta komentorakenteesta.⁵ EU:n globaalistrategian strategisen autonomian vaatimus yhdessä Iso-Britannian EU:sta eroamisen myötä loi tilaisuuden ja tarpeen pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan perustamiselle. Globaalistrategiassa määritettiin, että ”*samalla kun Naton tehtävänä on puolustaa jäseniään – joista useimmat ovat eurooppalaisia – ulkoisilta hyökkäyksiltä eurooppalaisten on oltava paremmin varustettuja, koulutettuja ja organisoituneita edistämään määrätietoisesti tällaisia yhteisiä ponnisteluja sekä toimimaan tarvittaessa itsenäisesti. Riittävä tavoitetaso ja strateginen autonomia on tärkeää, jotta Eurooppa kykenee edistämään rauhaa ja takaamaan turvallisuuden rajojensa sisä- ja ulkopuolella.*”⁶

² Euroopan unionin neuvosto (2017a) Yhteenvetoasiakirja: YTPP-operaatioiden operatiiviset suunnittelu- ja toteutusvoimavarat, 6881/17, Bryssel, 6.3.2017.

³ Juncker, Jean-Claude (2017) *Speech by President Jean-Claude Juncker at the Defence and Security Conference Prague: In defence of Europe*, 9.6.2017, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_1581]. Luettu 7.9.2019. Juncker sanoi, että ”*the Member States unanimously decided to establish the first Military Planning and Conduct Capability to take over command of EU training missions. This is a first step towards a more robust capability.*”

⁴ The Telegraph (2017) *New EU army headquarters branded little more than 'a call centre'*, 20.5.2017, [<https://www.telegraph.co.uk/news/2017/05/20/new-eu-army-headquarters-branded-little-call-centre/>]. Luettu 7.9.2019.

⁵ Tardy, Thierry (2017) *MPCC: Towards an EU Military Command?* Policy Brief, European Union Institute of Security Studies.

⁶ Euroopan ulkosuhdehallinto (2016a) *Jaettu näkemys, yhteinen toiminta: vahvempi Eurooppa. Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia*. Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg, s.14 (korostukset kirjoittajan lisäämät).

MPCC:n perustaminen liittyy osiltaan Eurooppa-neuvoston kokouksessa joulukuussa 2013 annettuihin vaatimuksiin Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämisestä.⁷ Vaatimusten johdosta julkaistiin EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia, joka esiteltiin Eurooppa-neuvostolle kesäkuussa 2016.⁸ Globaalistrategiassa EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikalle asetettiin viisi prioriteettia, jotka ovat unionin turvallisuus, valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskyky itäisessä ja eteläisessä naapurustossamme, yhdenmukainen lähestymistapa konflikteihin, yhteistyöhön perustuvat alueelliset järjestelmät ja globaalihallinta 2000-luvulla.⁹ Yhdessä turvallisuus- ja puolustusalan täytäntöönpanosuunnitelman¹⁰, Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelman¹¹ ja Eurooppa-neuvoston päätelmien¹² kanssa se oli merkittävä osa Lissabonin sopimuksen täytäntöönpanoa puolustuksen ja turvallisuuden aloilla.¹³

Tämän tutkimuksen tiedonintressi syntyy EU:n globaalistrategian asettaman strategisen autonomian vaatimuksen ja Euroopan unionin sotilaallisen operatiivisen komentorakenteen merkitysyhteyden selvittämisestä. Globaalistrategiassa vaadittiin parempaa organisoitumista, jotta voidaan tarvittaessa toimia itsenäisesti, ja tuotiin voimakkaasti esiin myös Euroopan unionin strategisen autonomian tavoite.¹⁴ Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan syntymänä pidetystä Ranskan ja Iso-Britannian välisestä Saint Malon vuoden 1998 huippukokouksesta lähtien, on YTPP:n vaikuttavuuden varmistamiseksi EU:lla ollut tarve saavuttaa autonominen ja riittävällä sotilaallisella voimalla varustettu käytettävissä oleva kyky vastata kansainvälisiin kriiseihin.¹⁵ Tosiasiallisesti tällaista tavoitetta ei ole saavutettu. Osana puuttuvien kyvykkyyksien paikkaamista Euroopan unionille on esitetty oman sotilaallisen suunnittelu- ja johtamiskyvyn rakentamista esimerkiksi vuosina 2003 ja 2011, mutta nämä aloitteet ovat aiemmin hautautuneet osan jäsenmaista sekä Naton ja Yhdysvaltojen vastustukseen.¹⁶

⁷ Eurooppa-neuvosto (2013) *Eurooppa-neuvoston kokous (19. ja 20. joulukuuta 2013) – päätelmät*. EUCO 217/13. Eurooppa-neuvosto katsoi valtioiden ja hallitusten päämiesten tarvitsevan strategista kannustusta YTPP:n tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi, puolustusvoimavarojen kehittämisen tehostamiseksi ja Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseksi.

⁸ Eurooppa-neuvosto (2016a) *Eurooppa-neuvoston kokous (28. kesäkuuta 2016) – päätelmät*. EUCO 26/16.

⁹ Euroopan ulkosuhdehallinto (2016a), s. 6-8.

¹⁰ Euroopan unionin neuvosto (2016a) *Implementation Plan on Security and Defence*. 14392/16.

¹¹ Euroopan komissio (2017) *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelma*. COM(2016) 950.

¹² Eurooppa-neuvosto (2016b) *Eurooppa-neuvoston kokous (15. joulukuuta 2016) – päätelmät*, EUCO 34/16, s. 4.

¹³ Yhdessä näitä asiakirjoja ja päätelmiä kutsutaan myös nimellä ”puolustuksen talvipaketti”

¹⁴ Euroopan ulkosuhdehallinto (2016a), s. 3.

¹⁵ Saint Malon huippukokouksen yhteislauselma (Joint Declaration (1998) *Joint Declaration on European Defence* issued at the British-French Summit 1998, St. Malo, France, 3-4. December).

¹⁶ Vuonna 2003 Tervurenin aloite ja vuonna 2011 ”Weimarin kolmion”, eli Ranskan, Saksan ja Puolan aloite.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, mikä merkitys Euroopan unionin pysyvällä operatiivisella sotilasesikunnalla on etenkin sotilasstrategisella tasolla Euroopan unionin strategisen autonomian tavoitteelle. Vastatakseen tähän kysymykseen tutkimuksella selvitetään, miten strategisen autonomian käsite voidaan määritellä suorituskäytännönsä strategisen mallin mukaisesti, miten EU:n tarve pysyvälle operatiiviselle sotilasesikunnalle suhteessa strategisen autonomian tavoitteelle on ilmennyt Lissabonin sopimuksen solmimisen jälkeisenä aikana sekä miten vuonna 2017 perustettu EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC tukee EU:n strategisen autonomian tavoitetta.

Tutkimus sitoutuu sotatieteisiin ja strategian tutkimukseen, jossa strategia tarkoittaa toimintalinjaa, joka kohdentuu valtion tai valtioiden muodostaman yhteisön turvallisuuspäämäärien tavoitteluun. Sotilasstrategian tutkimuksella tarkoitetaan rajatun asevoimien käytön tapaa poliittisten päämäärien saavuttamiseksi.¹⁷ Tämän tutkimuksen keskiössä on Euroopan unionin turvallisuuspäämääriä tukeva autonominen kyky, jonka osa-alueena sotilasstrategisen tason operatiivinen kyky suunnitella ja toteuttaa sotilaallisia operaatioita. Näiden teemojen kautta tutkimus palvelee strategian ja sotilasstrategian tiedonintressejä.

Tutkimuksen näkökulma rakentuu rakenteellisen realismin rationaaliselle lähestymistavalle ymmärtää Euroopan unionin puolustuspoliittista integraatiota. Tutkimus yhdistää poliittisstrategisen tason ja sotilasstrategisen tarkastelutason Barry Posenin rakenteellisen realismin kautta. Tutkimus on luonteeltaan laadullinen teoriaohjaava sisällönanalyysi. Laadullisuus tarkoittaa, että aineiston analyysin perusteella on hahmotettu yleinen kehityslinja, jota havainnollistetaan aineistosta valituilla esimerkeillä.

1.1 Aineisto

Tutkimuksen aineiston muodostavat julkiset virallisdokumentit, yksi litteroitu teemahaastattelu, viisi puolistrukturoitua kyselyhaastattelua sekä muu tutkimuskirjallisuus. Aineiston hankinta on noudattanut yleisiä laadullisen tutkimuksen aineiston keräämisen periaatteita.¹⁸

¹⁷ Sivonen, Pekka (2013) *Esipuhe* teoksessa Sivonen, Pekka (toim.) (2013) *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 33. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 2013, s. 3.

¹⁸ Esimerkiksi Tuomen ja Sarajärven mukaan laadullisen tutkimuksen aineisto kerätään yleisimmin haastatteluilla, kyselyillä, havainnoinnilla tai se pohjautuu erilaisiin dokumentteihin. Tuomi, Jouni ja Anneli Sarajärvi (2013) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 10. uudistettu painos, Tammi, Helsinki, s. 71.

Keskeisimpinä lähteinä käytettiin Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittista globaalistrategiaa sekä sen toimeenpano- ja seurantaraportteja, Euroopan unionin neuvoston päätöksiä ja asiakirjoja sekä Euroopan ulkosuhdehallinnon asiakirjoja. Näiden lähteiden valinta perustui niiden keskeiseen asemaan EU:n YTPP:n päätöksenteossa. Käytännössä aineisto etsittiin EU:n arkistosta hakukonehauilla sekä asiakirjojen ja muiden lähteiden sisältämien viittausten kautta. Hakukonehakujen perusteella aineistoa on täydennetty esimerkiksi Euroopan komission ja Euroopan parlamentin asiakirjoilla.

Erityinen painoarvo annettiin lisäksi Euroopan parlamentin vuosittaisille kertomuksille yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan täytäntöönpanosta, joiden avulla luotiin koko tutkimusjaksoa ajallisesti koskeva käsitys EU:n strategisen autonomian käsitteestä sekä EU:n pysyvää operatiivista sotilasesikuntaa koskeneista vaatimuksista. Euroopan parlamentin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan täytäntöönpanoa koskevien vuosittaisten kertomusten käyttö primäärilähteenä perustui niiden säännölliseen julkaisuun, niiden sisältämiin viittauksiin YTPP:n täytäntöönpanoon vaikuttaviin päätöslauselmiin, päätöksiin ja asiakirjoihin sekä Euroopan parlamentin tarkkailijan rooliin EU:n YTPP:ssä. Sopimuksen Euroopan unionista artiklan 36 mukaan parlamentilla on oikeus tarkastella turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa sekä antaa aloitteita korkealle edustajalla sekä neuvostolle. Kerran vuodessa parlamentin turvallisuuden ja puolustuksen alivaliokunta SEDE luonnostelee parlamentille kertomuksen yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan täytäntöönpanosta.¹⁹

Tutkimuksessa kerättiin aineistoa myös yhdellä teemahaastattelulla sekä viidellä puolistrukturoidulla kyselyhaastattelulla. Teemahaastattelun perusteena oli sen sopivuus silloin, kun halutaan tietoa vähemmän tunnetusta ilmiöstä. Tutkittavaksi valittiin henkilö, jolta uskottiin parhaiten saatavan aineistoa kiinnostuksen kohteena olevasta asiasta. Teemahaastattelussa edettiin väljemmin tiettyihin ennalta suunniteltuihin teemoihin ja puhe oli vapaampaa, mutta ennalta valitut pääkohdat pidettiin keskiössä. Tutkijalla oli haastattelussa mukana vain liitteessä 2 esitetty kyselyrunko käsiteltävistä teemoista, jotta voitiin keskittyä itse keskusteluun.²⁰ Puolistrukturoitu kyselyhaastattelu erosi teemahaastattelusta niin, että siinä vapaalle keskustelulle ei jätetty niin paljoa tilaa, vaan etsittiin

¹⁹ Euroopan unionin virallinen lehti (2012) *Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu versio*. 26.10.2012. EU:lla ei ole ollut muita samanlaisia säännöllisiä julkisia raportteja YTPP:stä. EU:n korkea edustaja aloitti vuosittaiset raportit YTPP:stä vuonna 2017. Nämä ovat kuitenkin luonteeltaan enemmän tilastollisia, kuten esimerkiksi Euroopan parlamentin raportissa (Euroopan parlamentti (2017) *Annual report on the implementation of the Common Security and Defence Policy*. P8_TA(2017)0492, kohta 47) kirjoitetaan: “Welcomes the presentation of the first annual report on the CSDP by the VP/HR; believes, however, that this report should not be of quantitative nature only, describing achievements with statistical data and detailed information, but also focus in the future on evaluating the political impact of CSDP activities in improving the security of our citizens;”

²⁰ Teemahaastattelun toteuttamisessa nojaututtiin teoksiin Hirsijärvi, Sirkka ja Helena Hurme (2001) *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Yliopistopaino, Helsinki, s. 47-48 sekä Eskola, Jari ja Juha Suoranta (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 7. painos. Vastapaino, Tampere, s. 86-87.

suhteellisen tarkkoja vastauksia kysymyksiin EU:n operatiivisen esikunnan ja EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavaran teemoista.²¹ Kysely toteutettiin aivan tutkimusjakson lopussa, jolloin siinä käytännössä etsittiin vahvistuksia jo löydetuille tutkimustuloksille.

Teemahaastattelu toteutettiin Santahaminassa 23.10.2019 ja haastateltavana oli EU:n sotilasesikunnan päällikkö ja sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC:n johtaja kenraaliluutnantti Esa Pulkkinen. Puolistrukturoitu kyselyhaastattelu toteutettiin sähköpostikyselynä asiantuntijajoukolle, jonka valinnassa hyödynnettiin harkinnanvaraista otantaa, eli vastaaja sai suositella muita sopivia asiantuntijoita vastaajiksi. Kaikille haastateltaville esitettiin samat kysymykset samassa järjestyksessä sähköpostiviestinä. Vastaajia kertyi lopulta viisi, joista kolme antoi vastauksensa sähköpostilla ja kaksi puhelimitse. Vastaajat ja kysely on esitelty liitteessä 3.

Aineiston osalta on huomattava, että osa Euroopan unionin yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevista virallisiasiakirjoista ja muistioista on turvaluokiteltua tietoa.²² Tämä asetti rajoitteita primääriaineiston saannille. Primääriaineistoa täydennettiin aiemmillä tutkimuksilla sekä EU:n YTPP:tä seuraavien ajatuspajojen raporteilla. Näistä tärkeimmät on esitelty pääosin seuraavassa luvussa sekä myöhemmin asialuvuissa lähteiden välillä käytävässä keskustelussa. Aineiston laatuun ja käytettävyyteen liittyvä muu kriittinen arviointi on esitetty tarkemmin luvussa 6.

1.2 Aiempi tutkimus

Tutkimuksen aihe yleisesti on ollut pinnalla jo aiemmin niin Suomessa kuin maailmalla. Voidaan havaita, että tutkimukset painottuvat kolmeen ajankohtaan: ensimmäiset tutkimukset ovat 2000-luvun alusta EU:n ensimmäisten sotilaallisten rakenteiden saadessa muotonsa, seuraavat Lissabonin sopimuksen solmimisen vaiheilta EU:n YTPP:n syntyessä ja tuoreimmat EU:n globaalistrategian jälkeiseltä ajalta EU:n YTPP:n saamien uusien kehityskulkujen myötä.

²¹ Hirsijärvi ja Hurme (2001), s. 47.

²² Katso esimerkiksi Euroopan unionin neuvosto (2013a) *Neuvoston päätös (EU) EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamista koskevista turvallisuussäännöistä (2013/488/EU)*.

Ossi Kervinen kirjoitti vuonna 2001, että ”Euroopan unionin kriisinhallinnan päätöksenteon mallintaminen osoittaa, ettei unionin kriisinhallintaelimillä ole todellista kykyä ”autonomiseen” päätöksentekoon.”²³ Samana vuonna julkaistiin Maanpuolustuskorkeakoulussa toinenkin tutkimus, Ryterin ”*EU Capabilities for Autonomous Military Crisis Management: Possibilities and Limits*”²⁴. Kansainvälisesti 2000-luvun alusta löytyy useita laadukkaita tutkimuksia aiheesta ja tutkijat kuten Jolyon Howorth ja Sven Biscop ovat siitä saakka olleet kiinnostuneita EU:n strategisen autonomian pyrkimyksestä sekä siihen liittyvistä sotilaallisista kyvykkyyksistä.²⁵

Vuosituhanneen vaihteen alkuinnostus kuitenkin laimeni samalla kun Euroopan unionin puolustuspoliittinen integraatio jäi tausta-alalle. Ylipäättään puolustuksellisesta ja sotilaallisesta näkökulmasta Euroopan unionin yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa on tutkittu vähemmän – poliittisesta näkökulmasta enemmän.²⁶

Lissabonin sopimuksen jälkeen EU:n kriisinhallintakyky ja sotilaalliset voimavarat olivat jälleen tutkimuksen kohteena. Esimerkiksi Koivula ja Salo havaitsivat jo tuolloin EU:n kriisinhallintakykyjen vahvistamisen olevan ensisijaisen tärkeää, jotta EU olisi kykenevä suorittamaan ne tehtävät, jotka se on itselleen asettanut.²⁷ Koivulan ja Salon mukaan EU:n ulkoiseen vaikuttamiskykyyn jäi puutteita, joihin Lissabonin sopimus ei tuonut ratkaisua, kun unionilta puuttui ”*kokonaisvaltainen strategia, riittävät suorituskyyvyt sekä operaatioiden edellyttämät rakenteet*”.²⁸ Samanlaisia tuloksia EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden, sotilasstrategisen tason tavoitteiden ja sotilaallisten kykyjen epätasapainoista raportoivat esimerkiksi Símon ja Mattelaer.²⁹

²³ Kervinen, Ossi (2001) *Euroopan unionin kriisinhallintatoimen päätöksenteko: Rakenteet ja toimintamahdollisuudet*. Strategian laitos, Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 2, N:o 12, Edita, Helsinki

²⁴ Ryter, Marc-André (2001) *EU Capabilities for Autonomous Military Crisis Management: Possibilities and Limits*. Strategian laitos, Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 2, N:o 11, Edita, Helsinki

²⁵ Katso esimerkiksi Howorth, Jolyon ja John T.S. Keeler (2003) The EU, Nato and the Quest for European Autonomy kirjassa Howorth, Jolyon ja John T.S. Keeler (eds.) *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave:Macmillan, US; Rynning, Sten (2008) Why Not NATO? Military Planning in the European Union. *The Journal of Strategic Studies*, 26:1, 53-72; Biscop, Sven (2004) Able and Willing? Assessing the EU's Capacity for Military Action, *European Foreign Affairs Review* 9(4), s. 509-527.

²⁶ Engberg, Katarina (2014) *The EU and Military Operations. A comparative analysis*. Routledge studies in European Security and Strategy. Routledge:Oxon, s.1.

²⁷ Koivula, Tommi ja Krista Salo (2010) *Yhteistyö, avunanto ja solidaarisuus? Lissabonin sopimuksen turvallisuuspoliittinen merkitys*. Maanpuolustuskorkeakoulu Strategian laitos, julkaisusarja 4, työpapereita nro 38, s. 8.

²⁸ Ibid. s. 10.

²⁹ Simón, Luis ja Alexander Mattelaer (2011) *EUnity of Command - The Planning and Conduct of CSDP Operations*, Royal Institute for International Relations, Egmont.

EU:n YTPP:n muutokset EU:n globaalistrategian myötä ovat luonnollisesti herättäneet jälleen myös tutkijoiden mielenkiinnon. Ilmiön uutuudesta johtuen akateemista tutkimuskirjallisuutta on julkaistu tasaisesti koko ajan lisää tämän tutkimuksen tekoaikana. Samalla kuitenkin puhtaasti Euroopan unionin sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavaraa tai Euroopan unionin strategista autonomiaa koskevat kirjoitukset ovat vielä olleet pääsääntöisesti akateemisia artikkeleita tai ajatuspajojen raportteja.

Strategisen autonomian käsitteeseen ovat pureutuneet esimerkiksi Frédéric Mauro GRIP:n vuonna 2018 julkaisemassa raportissa ”*Strategic autonomy under the spotlight. The New Holy Grail of European Defence*”³⁰, Daniel Fiott EUISS:n raportissa 2018 ”*Strategic autonomy: towards “European sovereignty” in defense?*”³¹, Ronja Kempin ja Barbara Kunz IFRI:n julkaisussa ”*France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A New Era*,”³², Sven Biscop Egmontin raportissa ”*Fighting for Europe: European Strategic Autonomy and the Use of Force*,”³³ ja Nathalie Tocci IAI:n raportissa ”*Navigating Complexity: The EU’s Rationale in the 21st Century*”³⁴. Suomalaisista Pauli Järvenpää on yhdessä Claudia Majorin ja Sven Sakkovin kanssa julkaissut kirjoituksen, ”*European Strategic Autonomy: Operationalising a Buzzword*”³⁵. Näitä kirjoituksia referoidaan tarkemmin myöhemmissä luvuissa, mutta kaikki ne korostavat aiheen tutkimuksen tarpeellisuutta. Esimerkiksi Fiott toteaa strategisen autonomian käsitteen olevan vielä tarkasti määrittelemättä, mutta hän korostaa, että EU:n globaalistrategian toimenpiteet auttavat ymmärtämään, mitä Euroopan unioni tarkoittaa strategisen autonomian käsitteellä.³⁶ Kempin ja Kunz huomauttavat, että EU:n globaalistrategia ei anna yhtä selvää kuvausta strategiselle autonomialla eikä sille, kuinka se operationalisoidaan, minkä vuoksi tutkimusta asiasta tarvitaan.³⁷

³⁰ Mauro, Frédéric (2018a) *Strategic autonomy under the spotlight*³⁰ *The New Holy Grail of European Defence*. Grip report 2018/1.

³¹ Fiott, Daniel (2018) *Strategic autonomy: towards “European sovereignty” in defense?*, European Union Institute for Security Studies.

³² Kempin, Ronja ja Barbara Kunz (2017) *France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A New Era*, Notes du Cerfa, No. 141, Ifri, December 2017.

³³ Biscop, Sven (2019) *Fighting for Europe: European Strategic Autonomy and the Use of Force*, Egmont Paper 103, January 2019, Royal Institute for International Relations, Egmont.

³⁴ Tocci, Natalia (2019) *Navigating Complexity: The EU’s Rationale in the 21st Century*. Istituto Affari Internazionali. IAI Commentaries 19 - 06, January 2019.

³⁵ Järvenpää, Pauli; Claudia Major ja Sven Sakkov (2019) *European Strategic Autonomy: Operationalising a Buzzword*, International Centre for Defence and Security Estonia, Report, October 2019.

³⁶ Fiott (2018), s. 7-8.

³⁷ Kempin ja Kunz (2017), s. 8 (alaviite no. 8).

MPCC:tä koskevia tutkimuksia tai kirjoituksia on julkaistu vain muutama. Thierry Tardy on julkaissut EUISS:lle vuonna 2017 artikkelin ”*MPCC: Toward an EU Military Command?*”, jossa Tardy kuvaa MPCC:n luomista eurooppalaisen ajattelutavan evoluution symbolina, kun yli viisitoista vuotta jatkunut kiista eurooppalaisesta operatiivisesta sotilasesikunnasta on saanut ratkaisun.³⁸ Yf Reykers on julkaissut Journal of European Integrationissa tutkimuksen ”*A permanent headquarters under construction? The Military Planning and Conduct Capability as a proximate principal*”³⁹. Reykers konseptualisoi MPCC:n päämies-agenttiteorian kautta delegointiketjuihin, joissa MPCC vaikuttaa informaatiovirtoihin Brysselistä missioihin. Reykersin huomiona oli samalla, että MPCC:stä ei ole vielä akateemisia tutkimuksia. Tämän osalta tämä tutkimus osoittaa siis myös paikkansa.

Suomalaista akateemista kirjallisuutta etenkin MPCC:stä tai EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan tarpeesta ei toistaiseksi ole. Yhtenä harvoista Kari Möttölä on sivuttanut kysymystä EU:n pysyvän suunnittelu- ja johtoesikunnan perustamisesta Euroopan integraation näkökulmasta. Möttölen mukaan EU:n ensimmäisen pysyvän suunnittelu- ja johtoesikunnan perustaminen on ”*uusien tarpeiden aiheuttamaa funktionaalista läikkymistä jäsenvaltioiden tasolta unionin tasolle*”. Möttölen arviossa jatkossa käytäntönä saattaa olla vaihteleva rakenne, jossa käytetään unionin ohella yksittäisiä johtoaltioita tai Nato johtokykyjä, mikä itse asiassa on ollut tilanne jo pitkään.⁴⁰ Suomalaisissa sotilasjulkaisuissa aiheesta on julkaistu muutama artikkeli.⁴¹

Suomalaisista tutkijoista Euroopan unionin sotilasulottuvuutta ovat käsitelleet viimeksi Martens Centre for European Studiesin tukija, tohtori Niklas Nováky vuonna 2018 julkaistussa ”*European Union Military Operations. A Collective Action Perspective*”⁴² sekä Maanpuolustuskorkeakoulun apulaisprofessori Tommi Koivula vuonna 2016 julkaistussa ”*The European Union and the use of military force: uncovering the myths*”⁴³. Nováky tarjoaa tällekin tutkimukselle paljon taustatietoa EU:n sotilasoperaatioiden suunnitteluun ja toteutukseen liittyen. Koivula tarkastelee Euroopan unionin sotilaallisen voimankäytön puheavaruutta ja esittää yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan useammin olleen eurooppalaisen identiteettikeskustelun foorumi, kuin instrumentti uhkien torjumiseksi.

³⁸ Tardy (2017)

³⁹ Reykers, Yf (2019) A permanent headquarters under construction? The Military Planning and Conduct Capability as a proximate principal, *Journal of European Integration*, 41:6, 783-799.

⁴⁰ Möttölä, Kari (2019) Euroopan puolustusunioni Suomen puolustusratkaisussa - toimii käytännössä entä teoriassa? Katusartikkeli, *Kosmopolis*, 2/2019, s. 69.

⁴¹ Esimerkiksi Hirvonen, Timo ja Tuomas Koskenniemi (2019) Euroopan unionin puolustusyhteistyön mahdollisuudet, *Kylkirauta* 4/2019, s. 5-7.

⁴² Nováky, Niklas I. M. (2018a) *European Union Military Operations. A Collective Action Perspective*. Routledge Studies in European Security and Strategy. Routledge, Oxon, UK.

⁴³ Koivula, Tommi (2016) *The European Union and the use of military force: uncovering the myths*. Routledge, Oxon, UK.

2 TUTKIMUSASETELMA

Tässä luvussa kehystetään valittu tutkimusote ja taustateoria sekä koko tutkimuksen olemus. Laadullisen tutkimuksen perusteiden mukaisesti tarkoitus on avata tutkimuksen näkökulmat, rakenne ja prosessi niin, että tutkimuksen luotettavuus ja laatu ovat tarkasteltavissa. Tieteellinen tutkimustyö asettaa lukuisia vaatimuksia⁴⁴, jotka tutkimuksen on täytettävä.

2.1 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Tutkimuksen päätutkimuskysymyksenä ja tutkimusongelmana on, **mikä merkitys Euroopan unionin pysyvällä operatiivisella sotilasesikunnalla on Euroopan Unionin strategisen autonomian tavoitteelle?** Tutkimuskysymyksinä, joiden kautta muodostuu vastaus tutkimusongelmaan, ovat:

1. Miten Euroopan unionin strategisen autonomian tavoite voidaan käsitteellistää suorituskykyperusteisen strategisen mallin mukaisesti sotilasstrategisella tasolla?
2. Miten tarve EU:n pysyvälle operatiiviselle sotilasesikunnalle on ilmennyt Lissabonin sopimuksen solmimisen jälkeisenä aikana suhteessa strategisen autonomian tavoitteeseen?
3. Miten EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC:n tukee EU:n strategisen autonomian tavoitetta?

Ensimmäisellä tutkimuskysymyksellä on pyritty muodostamaan strategiselle autonomialla käsitteellinen tulkinta suorituskykyperusteisen strategisen mallin mukaisesti. Vastaamalla ensimmäiseen tutkimuskysymykseen on konstruoitu viitekehys, joka luo pohjan arvioida EU:n operatiivisen sotilasesikunnan merkitystä ilmiönä, ja Euroopan unionin sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC:tä käytännön ilmentymänä, Euroopan unionin strategiselle autonomialle.

Toisella tutkimuskysymyksellä pyritään selvittämään EU:n pysyvää operatiivista sotilasesikuntaa abstraktina ilmiönä ja tarpeena suhteessa ensimmäisen tutkimuskysymyksen vastauksen luomaan viitekehukseen. Oletuksena on ollut, että tarve on synnyttänyt perusteet luoda rakenteet pysyvälle operatiiviselle sotilasesikunnalle.

⁴⁴ Esimerkiksi Varto (Varto, Juha (1992) *Laadullisen tutkimuksen metodologia*, Kirjayhtymä, Helsinki, s.11-12) listaa tällaisiksi muun muassa tieteen ja oman tieteensä perinteen, tieteellisten tutkimustapojen, tutkimuksen metodologian ja tieteellisen raportoinnin tuntemisen, lähtökohtaselvitysten teon, jolla taataan, että tutkimus koskee juuri sitä kohdetta, jota sen on tarkoitus koskea, tutkimustavat ovat kohdallisia koskemaan tällaista kohdetta, tutkimuksessa on kyky arvioida tutkimustyötä, menetelmiä, tuloksia, työ on alistettu julkiselle kritiikille ja tieteellinen perinne edellyttää joidenkin uskomusten hyväksymistä.

Kolmannella tutkimuskysymyksellä pyritään selvittämään vuonna 2017 perustetun EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC:n rakennetta ja kykyjä suhteessa EU:n strategisen autonomian vaatimukseen sekä EU:n tarpeeseen luoda pysyvä operatiivinen sotilasesikunta.

Tutkimusongelman muotoilu perustuu ajankohtaisen, uuden ja vielä voimakkaasti kehittyvän ilmiön ymmärtämiseen. Pysyvä eurooppalainen operatiivinen sotilasesikunta on ollut yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan agendalla aiemminkin, mutta vasta EU:n globaalistrategian toimeenpanon myötä on aloitettu toimenpiteet todellisen pysyvän operatiivisen komentorakenteen saavuttamiseksi. Tutkimuksen merkitys muodostuu Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan muutoksista EU:n globaalistrategian myötä. Suomalaisessa akateemisessa ja sotilasstrategisessä keskustelussa Euroopan unionin strategisesta autonomiasta on vasta muutamia tuoreita päänavauksia ja sotilaallisen kriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavaraa ei ole käsitelty juuri lainkaan.

Tutkimus rajataan ajallisesti Lissabonin sopimuksen solmimisesta vuonna 2009 alkavaan ja sen jälkeiseen aikaan päättyen vuoteen 2019. Ajallinen rajausta perustuu Lissabonin sopimuksen merkitykseen Euroopan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan perustana sekä EU:n globaalistrategian nimenomaiseen pyrkimykseen viimein hyödyntää Lissabonin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia täysimääräisesti.⁴⁵

Tutkimukselle asetetaan myös selkeät näkökulmarajaukset teoreettis-metodologisista valinnoista johtuen. Nämä rajaukset koskevat esimerkiksi aineiston hankintaa sekä sen luokittelua. Nämä rajaukset on kirjoitettu auki seuraavissa alaluvuissa, mutta käytännössä aineiston hankinnassa, pelkistämisessä ja havaintojen yhdistämisessä huomio on keskitetty laajasta EU:n YTPP:stä vain pieneen osaan. EU:n strategisen autonomian käsitettä lähestytään sotilasstrategisesta näkökulmasta rakenteellisen realismin viitekehyksessä, vaikka itse ilmiötä on perusteltua tulkita myös monista muista lähtökohdista. Samalla tavalla EU:n pysyvä operatiivinen sotilasesikunta abstraktina ilmiönä tai EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC käytännön ilmentymänä ovat vain pieni osa EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keinoja ja välineitä.

Huomionarvoista on myös, että aineistosta on jäänyt runsaasti materiaalia käyttämättä, mikä on tyypillistä teoriaohjaavalle sisällönanalyysille. Tarkoitus on ollut lähtökohtaisesti avata uusia tutkimuslinjoja, eikä testata valmista teoriaa.

⁴⁵ Euroopan ulkosuhdehallinto (2016a), s. 36.

2.2 Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat

Tieteellinen tutkimus pyrkii loogiseen todisteluun ja objektiivisuuteen. Perinteinen jako tutkimusmenetelmissä tehdään laadullisten eli kvalitatiivisten ja määrällisten eli kvantitatiivisten välillä. Laadullisessa analyysissä aineistoa tarkastellaan kokonaisuutena, jossa argumentaatiota ei voi rakentaa tilastollisilla eroilla tai yhteyksillä muihin muuttujiin. Tämä erottaa sen kvantitatiivisesta analyysistä, jossa argumentoidaan lukujen ja niiden välisten systemaattisten, tilastollisten yhteyksien ja keskimääräisten yhteyksien eroilla eri muuttujien suhteen.⁴⁶

Tutkimuksen lähtökohta on yleensä jonkin ongelman ratkaiseminen. Esimerkiksi Alasuutari nostaa laadullisen tutkimuksen keskiöön ”*arvoituksen ratkaisemisen*”.⁴⁷ Tässä tutkimuksessa lähtökohtana on ollut merkitysyhteyteen liittyvä arvoitus Euroopan unionin strategisen autonomian ja Euroopan unionin pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan välillä, kuten tutkimustehtävässä on ilmaistu. Tutkimuksessa tunnistetaan abstrakti ajatus EU:n pysyvästä operatiivisesta sotilasesikunnasta ja sen ensimmäisenä käytännön ilmentymänä vuonna 2017 perustettu sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC.

Analyttisesti laadullinen tutkimus jakautuu Alasuutarin mukaan kahteen vaiheeseen, joista ensimmäinen on havaintojen pelkistäminen ja toinen arvoituksen ratkaiseminen, mutta tosiasiaa nämä kaksi vaihetta lomittuvat aina keskenään.⁴⁸ Aineistoa joudutaan pelkistämään, koska aineiston tarkastelu tapahtuu aina vain valitusta teoreettis-metodologisesta näkökulmasta. Havaintomäärää karsitaan edelleen havaintojen yhdistämisellä, joka tehdään käytännössä yhteisiä piirteitä etsimällä, mutta tavoitteena ei ole kuitenkaan määritellä tyyppitapauksia tai keskivertoyksilöitä. Tämä johtaa usein abstraktiotason nostamiseen, teoreettisen viitekehyksen tai näkökulman ainakin osittaiseen muuttamiseen.⁴⁹

Tämän tutkimuksen metodologinen näkökulma perustuu laadulliseen teoriaohjaavaan sisällönanalyysiin, jota täydennetään käsiteanalyysillä. Nämä tutkimusmenetelmät ja niiden hyödyntäminen on selitetty seuraavissa alaluvuissa.

⁴⁶ Alasuutari, Pertti (1999) *Laadullinen tutkimus*. Vastapaino, Tampere, s. 34-35.

⁴⁷ Ibid. s. 41 ja s. 191.

⁴⁸ Ibid. s. 38-47.

⁴⁹ Ibid. s. 40-42.

2.2.1 Laadullinen teoriaohjaava sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on laadullisen aineiston analyysitapa, joka pyrkii päätelmiin analysoitavasta datasta. Tavoitteena on analysoida dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti ja järjestää analysoitava aineisto uuteen muotoon. Kerätty aineisto pilkotaan osiin ja käsitteellistetään, luokitellaan ja teemoitellaan tutkimuskysymyksen edellyttämällä tavalla. Lopputuloksena tavoitteena on tiivis kokonaisuus, jonka informaatioarvo on lisääntynyt, kun osat on koottu uudelleen yhteen.⁵⁰

Sisällönanalyysia voidaan käyttää tarkasti yksittäisenä menetelmänä tai paljon laajemmin teoreettisena kehyksenä erityyppisissä laadullisissa analyyseissä. Sisällönanalyysillä tarkoitetaan usein varsin väljää tapaa tarkastella erilaisia aineistoja, kuten esimerkiksi kirjallisia dokumentteja tai visuaalisia tutkimuskohteita. Monet analyysimenetelmät perustuvatkin sisällönanalyysiin, vaikka niiden toteutustavoissa onkin eroja.⁵¹

Sisällönanalyysi jaetaan perinteisesti teoria- ja aineistolähtöiseen sekä näiden välimaastossa olevaan teoriaohjaavaan sisällönanalyysiin.⁵² Nämä tutkimusmenetelmät eroavat toisistaan päättelymenetelmiltään, teoriaohjaavan analyysin pohjautuessa yleensä abduktiiviseen päättelyyn. Teorian merkitys laadullisessa tutkimuksessa on ilmeinen. Havainnot ovat aina teoriapitoisia, mikä näkyy esimerkiksi yksilön käsityksessä ilmiöstä, ilmiölle annetuissa merkityksissä tai tutkimuksen välineissä.⁵³

Sisällönanalyysin voidaan nähdä etenevän kolmivaiheisesti, jolloin prosessi sisältää aineiston pelkistämisen, aineiston klusteroinnin ja aineiston käsitteellistämisen. Näin empiirisen aineiston sisällöstä muodostetaan käsitteellinen näkemys tutkittavasta ilmiöstä.⁵⁴ Tässä tutkimuksessa aineiston pelkistäminen on tarkoittanut teoreettis-metodologisten ratkaisujen johtamia näkökulmarajauksia koskemaan strategisen autonomian käsitettä ja pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan kehittymistä ja roolia. Klusterointi on perustunut strategisen autonomian käsiteanalyysin kautta muodostettuihin luokkiin sekä jaotteluihin ja käsitteellistäminen on tarkoittanut tutkimuksen kautta saatujen havaintojen ja aiemman tutkimuksen sekä teoreettisen viitekehyksen yhdistelmää.

⁵⁰ Tuomi ja Sarajärvi (2013), s. 91-93.

⁵¹ Ibid. s. 103-107.

⁵² Ibid. s. 95 viittaavat jaottelussa Eskolaan (Eskola Jari (2001) Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat: laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta julkaisussa Aaltola Juhani ja Raine Valli (toim.) (2001) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II - näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*, Chydenius-Instituutin julkaisuja 3, PS-kustannus, Jyväskylä, s. 131-157). Tuomi ja Sarajärvi käyttävät termiä teoriaohjaava ja Eskola teoriasidonnainen.

⁵³ Ibid. s. 95 ja s. 19-21.

⁵⁴ Esim. Hiltunen, Leena (2009) *Graduaineiston analysointi*, [www.mit.jyu.fi/ope/kurssit/Graduryhma/Esitysmateriaali/5%20aineiston_analysointi.ppt]. Luettu: 11.10.2018.

Teoriaohjaavassa tutkimuksessa analyysi ei perustu suoraan teoriaan, vaan aineistosta tehdyille löydöksille haetaan tulkintojen tueksi selityksiä tai vahvistuksia.⁵⁵ Teoriaohjaavaan sisällönanalyysiin liittyy olennaisesti käsitys johtoajatuksesta. Johtoajatuksen avulla havainnot kohdistetaan valittuihin tärkeiksi oletettuihin seikkoihin. Abduktiivisen päättelyn perusajatuksena on, että aineiston tarkastelua ohjaavat tutkijan omat ennakkokäsitykset ja että tieteelliset löydöt ovat mahdollisia vain huomion keskittämällä.⁵⁶ Tässä tutkimuksessa ennakkokäsitys on ollut, että Euroopan unionin pysyvällä operatiivisella sotilasesikunnalla on merkityksiä Euroopan strategiselle autonomialla ja näitä merkityksiä voidaan löytää analysoimalla vastaperustettua Euroopan unionin sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavaraa. Tämä tutkimuksen luonne tulee tunnistaa objektiivisuuden vaatimuksen suhteen, sillä havainnointia on ohjannut selkeä huomion keskittäminen.

Teoriaohjaavan analyysin tarkoituksena ei ole testata jotain teoriaa, vaan avata uria uusille ajatuksille.⁵⁷ Erona aineistolähtöiseen analyysiin on se, että aineistosta valittujen analyysiyksikköjen valinnassa ennakkotiedoille ja oletuksille jää teoriaohjaavassa analyysissä suurempi merkitys.⁵⁸ Tämä korostuu etenkin empiirisen aineiston abstrahoinnissa ja teoreettisten käsitteiden liittämässä aineistoon. Teoriaohjaavassa analyysissä analyysiin liitettävät teoreettiset käsitteet nähdään yleensä ikään kuin jo tunnettuina asioina, verrattuna esimerkiksi aineistolähtöiseen analyysiin, jossa teoreettiset käsitteet tuodaan aineistosta.⁵⁹ Tässä tutkimuksessa tämä jako ei ole niin selvä, sillä myös aineistosta on tuotu analyysiyksiköitä, kun viitekehystä on konstruoitu uudelleen.

Lähdeaineiston suhteen teoriaohjaava sisällönanalyysi johtaa tilanteeseen, jossa aineistosta jää runsaasti materiaalia käyttämättä. Ajatuksena kuitenkin on, että tutkimuksessa esitettävä materiaali on näin esitettynä informaatioarvoltaan arvokkaampaa kuin vain yksittäisenä osana alkuperäistä dokumenttia. Yksittäisinä dokumentteina aineiston muodostava materiaali on aina suunnattu jollekin tai jotain varten.⁶⁰ Tämän tutkimuksen arvon pitäisi tulla siitä, että aineisto voidaan liittää osaksi laajempaa viitekehystä.

⁵⁵ Tuomi ja Sarajärvi (2013), s. 97.

⁵⁶ Ibid. s. 95.

⁵⁷ Ibid. s. 117.

⁵⁸ Ibid. s. 117.

⁵⁹ Ibid. s. 110.

⁶⁰ Eskola ja Suoranta (1998), s. 11.

2.2.2 Käsitemanalyyysi

Kieli, sanat ja käsitteet ovat yleensä laadullisen tutkimuksen keskiössä. Niiden avulla jäsennetään havaintomaailmaa, mahdollistetaan abstrakti ajattelu sekä ylipäättään luodaan perusta ja mahdollisuus yhteiselle tutkimukselle. Kieli ja käsitteet mahdollistavat tieteellisen tutkimuksen hyveiden saavuttamisen – luokkien muodostamisen, abstrahoinnin, vertailun, yleistämisen ja johdonmukaisen päättelyn.⁶¹

Tässä tutkimuksessa käsitteanalyyysin käyttö liittyy strategisen autonomian käsitteen problematisointiin. Strategisen autonomian käsite on työn teoreettisen viitekehyksen kannalta olennaisesti merkittävä. Käsitteeseen liittyy suuria epäselvyyksiä ja sitä käytetään osin epäjohdonmukaisesti, mutta se on viime vuosina tullut yhä erityisemmin eurooppalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan voimasanaksi. Tässä työssä tarkoitus on ensisijaisesti määritellä käsite suorituskäytösten strategisen ajattelun teemoin niin, että analyytiluokat voidaan muodostaa, tutkimusongelmaan vastaaminen on mahdollista ja että analyytilprosessi on selkeä ja läpinäkyvä.

Suonuutin mukaan ”*käsitteanalyyysi on sanastotyöhön kuuluvaa toimintaa, jossa selvitetään ja kuvataan tiettyyn kokonaisuuteen kuuluvat käsitteet ja niiden suhteet toisiinsa*”.⁶² Käsitteanalyytilillä on erilaisia merkityksiä tieteenalasta ja käyttötarkoituksista riippuen. Suomalaisessa tiedeyhteisössä voidaan erotella ainakin kolme erilaista käsitteanalyyysin määritelmää, jotka ovat terminologinen käsitteanalyyysi, käsitteanalyyysi ja tulkitseva käsitetutkimus.⁶³ Samalla tavalla käytännön sanastotyössä voidaan erotella esimerkiksi nominaalimääritelmät, kontekstimääritelmät ja terminologiset määritelmät.⁶⁴ Käsitteiden ja sanastojen käytöllä on merkittävä rooli niin tieteellisessä tutkimuksessa kuin käytännön elämässä, mikä näkyy käsitteanalyytilmallien kirjossa.

⁶¹ Kuten esimerkiksi Gadamer (Gadamer, Hans-Georg (2004) *Truth and Method*, Continuum, London, s. 426-427) kirjoittaa, tutkijan on tiedettävä ja kannettava vastuu siitä, mitä hänen sanansa saavat aikaan. Tieteellisen tutkimuksen hyveistä puolestaan katso esimerkiksi Niiniluoto, Ilkka (1980) *Johdatus tieteenfilosofiaan: Käsitteen- ja teorianmuodostus*, Otava, Helsinki.

⁶² Suonuuti, Heidi (1999) Käsitteanalyyysi työmenetelmänä, teoksessa Kuhmonen, Kaisa (toim.) (1999) *Toimikunnista termitalkoisiin. 25 vuotta sanastotyön asiantuntemusta*, Tekniikan sanastokeskus, Helsinki, s. 29.

⁶³ Nuopponen, Anita (2009) *Käsitteanalyytilä käsitteanalyytilästä – kohti systemaattista käsitteanalyytilästä*. VAKKI:n julkaisut n:o 36, Vaasan yliopisto, Vaasa, s. 308-319.

⁶⁴ Kalliokuusi, Virpi (1999) Määrittelyn monet kasvot, teoksessa Kuhmonen, Kaisa (toim.) (1999) *Toimikunnista termitalkoisiin. 25 vuotta sanastotyön asiantuntemusta*, Tekniikan sanastokeskus, Helsinki, s. 44-45.

Nominaalimääritelmät eivät kerro käsitteestä itsestään, vaan ovat käytännössä sanakirjasynonyymeja. Kontekstimääritelmät ovat käsitteen sisältöön viittaavia kuvauksia, jotka sijoitetaan tekstiyhteyteen. Terminologiset määritelmät yksilöivät ja rajaavat käsitejärjestelmän ja liittävät käsitesuhteet.⁶⁵ Varsinaiseen käsiteanalyysin kuuluvat käsitteiden välisten suhteiden selvittäminen ja käsitejärjestelmän sekä toisiinsa sopivien määritelmien luominen.⁶⁶

Tutkimuksessa sovelletaan Näsin esittämää mallia käsiteanalyttisistä prosessista. Näsin malli on nelitahoinen. Siihen kuuluvat **tietopohjan muodostaminen**, eli alan tutkimuksen kartoitus, **ulkoinen analyysi**, jossa selvitetään lähisukuiset käsitteet ja yläkäsitteet, **sisäinen analyysi**, jossa tarkastelun alle otetut käsitteet puretaan osiin ja näitä koskevat erilaiset näkemykset eritellään, sekä **päätelmien muodostaminen**, jolloin hyväksytään tai muunnellaan olemassa olevia käsitteitä tai muodostetaan uusia.⁶⁷

Käsiteanalyysin tietopohjan muodostamisella Näsi tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että tutkija ottaa selville, ketkä aihetta ovat aikaisemmin tutkineet ja mitä johtopäätöksiä tai tuloksia he ovat saaneet.⁶⁸ Yleisesti käsiteanalyysin tietopohjan muodostamiseen Nuopponen näkee ensisijaisesti lähdeaineistoiksi ”*auktorisoidun aineiston, tiedeyhteisön hyväksymän aineiston, ajankohtaisen mutta ei välttämättä yleisesti vakiintuneen aineiston sekä suulliset lähteet ja kohdealan asiantuntijat*”.⁶⁹

Ulkoisessa analyysissä tutkijan tulee kyetä erotella tarkastelun alle ottamansa käsitteistö muista lähisukuisista käsitteistä. Kyseessä on tieteenfilosofian perusajatuksen mukainen eksplikointi, joka jatkuu sisäisessä analyysissä.⁷⁰ Sisäisessä analyysissä tutkijan tulee ottaa esille erilaisia näkemyksiä samasta käsitteestä sekä spekuloida näitä käsitteitä.⁷¹ Käsitteiden selkeyttäminen, analyysi ja muotoilu ovat keskiössä.

⁶⁵ Kalliokuusi (1999), s. 44-45.

⁶⁶ Suonuuti (1999) s. 29.

⁶⁷ Näsi, Juha (1980) *Ajatuksia käsiteanalyysistä ja sen käytöstä yrityksen taloustieteessä*. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Sarja A2: Tutkielmia ja raportteja 11. Tampere, s. 12-13

⁶⁸ Ibid. s. 12, 14-16. Näsi viittaa etenkin Niiniluodon (Niiniluoto, 1980) jäsenyykseen filosofian tehtävistä.

⁶⁹ Nuopponen (2009), s. 308-319.

⁷⁰ Näsi (1980), s. 12.

⁷¹ Ibid. s. 12.

Näsi jakaa käsiteanalyysin myös perustason ja metatason käsiteanalyysiin. Perustason käsiteanalyysissä kyse on silloin, kun tartutaan johonkin tosielämään liittyviin ilmiöihin ja eritellään näitä käsitteellisellä tasolla. Metatason käsiteanalyysi liittyy kysymykseen käsitteiden tarkoituksesta, olemuksesta, olemassaolosta ja muodostamisesta.⁷² Tässä tutkimuksessa kyseessä on perustason käsiteanalyysi. Käsiteanalyysin tehtävänä tässä tutkimuksessa on ensisijaisesti ”viitekehyksen konstruointi”.⁷³

Viitekehyksen konstruoinnilla käsiteanalyysi tuo esiin empiristisen tutkimuksen pohjan. Tällä tavalla täsmennetään tutkimustavoitteita, rajataan tehtävää ja tunnistetaan tutkittavat ilmiöt ja oliot.⁷⁴ Näsin mukaan käsiteanalyysin tuloksena pyritään kokonaan uuden käsitteen, entisten käsitteiden muunnoksen tai kokonaisen uuden käsitejärjestelmän luomiseen.⁷⁵

Näsi on luonut aikanaan oman mallinsa erityisesti taloustieteiden käyttöön, mutta malli on hyödynnettävissä myös muissa erityistieteissä. Näsin mallin taustalla ovat joka tapauksessa filosofiset perustarpeet. Nuopponen määrittelee Näsin käsiteanalyysin ”*tavoitteelliseksi käsiteongelman ratkaisuksi*”, joka on ”*käsitteiden muodostamista analyttisen ja synteettisen pohdinnan kautta käyttäen hyväkseen muita, jo tunnettuja käsitteitä sekä oivallusta*”.⁷⁶ Tämä kuvaus sopii Näsin käsiteanalyysiin hyvin ja tukee myös tämän tutkimuksen viitekehyksen rakentamista.

Analyysiprosessin tavoitteet tässä tutkimuksessa ovat myös hyvin lähellä tulkitsevan käsitetutkimuksen tavoitteita, Takalan ja Lämsän esittämää ”*tulkitun käsitteen kytkemistä teoreettisen viitekehyksen kautta johonkin tutkimusalan substanssia käsittelevään tieteelliseen keskusteluun*”.⁷⁷ Takala ja Lämsä esittävät käsiteanalyysin tapahtuvat hermeneuttisena kehänä, jossa tutkijan havainnot ja teoria ovat jatkuvassa vuorovaikutussuhteessa.⁷⁸ Tässä tutkimuksessa on huomioitava, että strategisen autonomian käsitteenmäärittely on liittynyt teoreettisen viitekehyksen rakentamiseen ja edeltänyt tutkimuksen empiiriseen kysymykseen vastaamista.

⁷² Näsi (1980), s. 18.

⁷³ Ibid. s. 34.

⁷⁴ Ibid. s. 34-35. Näsi on jakanut käsiteanalyysin eri tutkimusotteissa nomoteettisiin, päätöksentekometodologiisiin ja toiminta-analyttisiin.

⁷⁵ Ibid. s. 10-12.

⁷⁶ Nuopponen (2009), s. 310.

⁷⁷ Takala, Tuomo ja Anna Maija Lämsä (2001) *Tulkitseva käsitetutkimus organisaatio- ja johtamistutkimuksen tutkimusmetodisena vaihtoehtona*. Liiketaloudellinen aikakauskirja. Nro 3, s. 380-381.

⁷⁸ Ibid. s. 380-381.

2.3 Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat

Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat muodostuvat kolmesta eri lähteestä. Nämä ovat tutkimuksen sijoittuminen strategian ja tarkemmin sotilasstrategian alaan, strategisen tason tarkastelu rakenteellisen realismin näkökulmasta sekä ymmärrys sotilasstrategisten keinojen nivoutumisesta strategisen tason päämääriin suorituskykyperusteisen mallin mukaisesti. Näistä lähtökohdista konstruoidaan tutkimuksen viitekehys, niiden mukaan ohjautuu aineiston kerääminen, teemoittelu sekä analysointi ja lopulta koko tutkimuksen yhtenäinen kokonaisuus.

2.2.3 Strateginen taso - Euroopan unioni ja rakenteellinen realismi

Strategia ymmärretään tässä tutkimuksessa toimintalinjana, joka kohdentuu valtion tai valtioiden muodostaman yhteisön turvallisuuspäämäärien tavoitteluun.⁷⁹ Strategia on käytännössä yhteisön hyväksymä teoria siitä, kuinka se parhaiten tuottaa turvallisuutta itselleen.⁸⁰ Tutkimuskohteena on siis turvallisuus ja se selitysmalli, jolla valittujen keinojen uskotaan parhaiten tuottavan turvallisuutta.

Strateginen taso muodostuu tässä tutkimuksessa poliittisstrategisen tason päätöksentekoprosessista, jossa turvallisuutta uhkaavat tekijät identifioidaan ja niihin vastaamiseksi määritellään päämäärät. Poliittisstrateginen, tai suurstrateginen, taso sisältää itsessään sotilasstrategian tai doktriinin.⁸¹ Annettuna totena hyväksytään EU:n poliittisstrategisen tason sotilaallisen suunnittelun konseptin mukaisesti ajatus siitä, että poliittisstrateginen taso sisältää poliittisen tavoitteiden tunnistamisen, tavoitellut loppuasetelmat, rajoitteet ja operaatioihin vaadittavat kyvykkyydet.⁸²

⁷⁹ Sivonen, Pekka (2013) Johdanto, teoksessa Sivonen, Pekka (toim.) (2013) *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu: Strategian laitos, julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 33, s. 1.

⁸⁰ Posen, Barry (1984) *The Sources of Military Doctrine. France, Britain, and Germany Between the World Wars*. Ithaca, Cornell University Press, s. 13.

⁸¹ Ibid. s. 13-14. Alun perin laajemmin kansainvälisten suhteiden tasoeroja ja niiden analyysiä pohti David J. Singer (1961) klassikkokirjoituksessaan *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*. *World Politics*, 14:1, (The International System: Theoretical Essays), October 1961, s. 77-92.

⁸² Euroopan unionin neuvosto (2015a) *EU Concept for Military Planning at the Political Strategic Level*. 6432/15. Bryssel, 23.2.2015.

Strategisen tason teoriaohjaava selitysmalli rakentuu rakenteellisen realismin näkökulmasta. Euroopan unionin tarkastelu rakenteellisen realismin näkökulmasta ei ole aivan yksiselitteinen lähtökohta kansainvälisen politiikan kentässä.⁸³ Realismi näkee maailman anarkisena, jossa valtiot eivät voi olla varmoja toistensa aikeista. Tämän vuoksi valtioiden välisiä regiimejä, kuten Euroopan unionia, ei pitäisi muodostua vapaaehtoisesti, vaan niiden taustalla on muita syitä ja yleensä nämä liittoumat ovat lyhytikäisiä. Realismin mukaisessa anarkisessa maailmanjärjestyksessä kysymys yhteistyöstä on ongelmallinen.⁸⁴

Rakenteelliseen realismiin pohjautuvat selitykset eivät ole kuitenkaan missään nimessä poissuljettuja Euroopan unionia koskien. Rakenteellisia selityksiä Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan integraatiolle on muotoiltu esimerkiksi taloudellisista, lainsäädännöllisistä, poliittisista ja institutionaalisista näkökulmista. Poliittisilla selityksillä viitataan globaalin vallan tasapainon muutoksiin, joihin Euroopan unioni ja sen jäsenmaat ovat joutuneet reagoimaan.⁸⁵ Nämä selitykset perustuvat pitkälti uusklassisen realismin, mutta selitysmallit vaihtelevat.⁸⁶

Blombergsin mukaan ”*realismi strategian tutkimuksen lähtökohtana edellyttää ymmärrystä siitä, mitä realismilla tarkoitetaan, mitkä ovat realismin lähtökohtaolettamukset, miten realismin eri koulukunnat eroavat toisistaan ja mitä realismin eri teorat oikein pyrkivät selittämään*”.⁸⁷ Realistit lähtevät liikkeelle realismin perusolettamuksista, mutta ei ole olemassa yhtä yhtenäistä realismin koulukuntaa. Kansainvälisen politiikka näyttäytyy realismissa omia kansallisia etujaan rationaalisesti ajavien suvereenien valtioiden välisenä jatkuvana valtakamppailuna anarkkisessa maailmassa. Kansainvälinen järjestelmä koostuu suvereenista itsenäisistä valtioista, joiden yläpuolella ei ole laillista keskusvaltaa kontrolloimassa valtioiden käyttäytymistä. Kansainvälisessä politiikassa on viime kädessä kyse vallasta ja siinä sotilaallisella voimalla sekä voimapolitiikalla on keskeinen merkitys. Keskeinen piirre realismin mukaiselle kansainväliselle järjestelmälle on suurvaltojen käymä valtakamppailu alueiden hallinnasta, valtaresursseista ja vaikutusvallasta.⁸⁸

⁸³ Euroopan unionin integraation selittämiseen ja sen kansainvälisen aseman ymmärtämiseen onkin syntynyt useita teoreettisia suuntauksia, kuten hallitustenvälisyys, neofunktionalismi ja eurooppalaistumisteoria. Näillä on omat selvät vahvuutensa, mutta tämän tutkimuksen näkökulmasta realismi tuo arvokkaita näkökulmia, jotka on selitetty myöhemmin tässä luvussa.

⁸⁴ Blombergs, Fred (2013) *Realismi ja strategian tutkimus*, teoksessa Sivonen, Pekka (toim.) (2013) *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, strategian tutkimuksia No 33, s. 6-7.

⁸⁵ Fiott, Daniel (2019) *Defence Industrial Cooperation in the European Union. The State, the Firm and Europe*. Routledge Studies in European Security and Strategy. Routledge, Oxon, UK, s. 7.

⁸⁶ Esimerkkeinä kahdesta erilaisesta, samaan teoreettiseen taustaan perustuvasta selitysmallista ovat esimerkiksi Dyson, Tom (2010) *Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe*, Palgrave MacMillan, New York sekä Jones, Seth G. (2007) *The Rise of European Security Cooperation*. Cambridge University Press, Cambridge.

⁸⁷ Blombergs (2013), s. 6.

⁸⁸ Ibid. s. 7-14.

Näkemys kansainvälisestä järjestelmästä suvereenien valtioiden muodostamana järjestelmänä on tyypillisesti nähty ongelman Euroopan unionin integraation selittämisessä. Uusrealismin varhaisimmat arviot ennustivat Euroopan unionin nopeaa kaatumista, mutta todellisuudessa Maastrichtin sopimus, Amsterdamin sopimus ja yhteisvaluutta euron käyttöönotto johtivat päinvastoin instituutioiden kasvuun ja ylikansallisen päätöksenteon eli supranationalismin vahvistumiseen.⁸⁹ Tämän johdosta tarvittiin uusia selitysmalleja, jotka Larivén mukaan jakautuvat kolmeen osaan: liittoutuminen (bandwagoning), tasapainotus (balancing) ja vastuunsiirtäminen (buckpassing).⁹⁰

Bandwagonismi on realismin tyypillisimpiä selityksiä valtioiden välisille liitoille. Sen mukaan heikommat valtiot liittoutuvat dominoivan valtion kanssa saadakseen turvallisuutta sekä muita etuja. Uusrealismin keskiössä on ollut Yhdysvaltojen hegemonia, joka Mearsheimerin mukaan selittää myös Euroopan unionin integraatiota. Yhdysvaltojen hegemonian voidaan nähdä mahdollistaneen Euroopan valtioiden välisen yhteistyön, kun Yhdysvallat on turvannut sen turvallisuuden sotilaallisesti.⁹¹ Toisaalta kylmän sodan jälkeen alkanut Yhdysvaltojen sotilaallisen voiman painopisteen siirtyminen pois Euroopasta voidaan nähdä johtaneen tarpeeseen syvenevään integraatioon.

Toinen selitys on tasapainotus, jossa valtiot liittoutuvat tasapainottaakseen hegemonin valtaa ja suojellakseen näin itseään mahdolliselta hyökkäykseltä. Uusrealistit ovat tällä teorialla selittäneet Euroopan integraatiota alun perin nimenomaan Ranskan ja Iso-Britannian tasapainottavilla toimilla Saksan nousevaa voimaa vastaan. EU:n integraation myötä on alettu puhua myös pehmeästä tasapainotuksesta, jossa Eurooppa joutuu hakemaan tasapainoa Yhdysvaltojen suhteen, koska Yhdysvaltojen sotilaallinen sitoutuminen Eurooppaan on muuttunut epävarmemmaksi.⁹²

⁸⁹ Näistä ennustuksista kuuluisimmat lienevät teokset Waltz, Kenneth (1979) *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill sekä Mearsheimer, John (1990) Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War, *International Security*, 15(5), 5-56.

⁹⁰ Larivé, Maxime H. A. (2014) *Debating European Security and Defense Policy. Understanding the Complexity*. Global Interdisciplinary Studies Series. Ashgate, Farnham, s. 12-13.

⁹¹ Mearsheimer (1990)

⁹² Larivé (2014), s. 12-13.

Kolmas selitys on vastuunsiirtäminen, jolla Van Evera kuvaa tilannetta, jossa siirtyminen kaksinapaisesta järjestelmästä moninapaiseen järjestelmään saa valtiot luovuttamaan valtaa toiselle aggressiivisen suurvallan vastustamiseksi.⁹³ Tämä ajatus on jo alun perin rakenteellisen realismin perusteoksessa, Waltzin kirjassa *Theory of International Politics*, jossa hän kuvaa ennen toista maailmansotaa Ranskan ja Iso-Britannian yrittäneen vastuunsiirrolla saada Venäjän tasapainottamaan Saksan uhkaa, lopulta huonoin seurauksin.⁹⁴ Toisaalta, kuten Pape kirjoittaa, valta on tänä päivänä niin jakautunutta, että ei ole ketään, joka voisi todella vastata toisten turvallisuudesta.⁹⁵

Euroopan unionin tapauksessa rakenteellisen realismin silmin Euroopan unioni voidaan ymmärtää alueellisenä järjestelmänä, jossa valtiot etsivät yhteistyötä ja integraatiota. Tällaista järjestelmää Collard-Wexler kutsuu termillä lievennetty anarkia eli *"mitigated anarchy"*.⁹⁶ Lievennetty anarkia selittyy valtioiden vapaaehtoisesti muodostamilla regiimeillä, jotka tarjoavat hyötyä kaikille sen jäsenille, jotka auttavat ratkaisemaan yhteisiä ongelmia ja jotka ovat kansallisvaltioita sietokykyisempiä kansainvälisten suhteiden ristiriidoille.⁹⁷

Toinen ongelma realismin ja Euroopan unionin välillä on realistisen ontologian ymmärrys maailmasta materialistisena. Blombergsin mukaan *"realismin mukaan vallassa on siis kyse pääasiassa valtion materiaalisista resursseista, ei vuorovaikutukseen perustuvasta vaikutusvallasta. Mitä suuremmat valtaresurssit valtiolla on, sitä todennäköisemmin valtio saavuttaa omat päämääränsä ja kykenee myös vaikuttamaan toisiin valtioihin"*. Lopputulosta ei kuitenkaan kerro suoraan valtaresurssien määrä, vaan lopputulokseen vaikuttaa esimerkiksi se, kuinka tehokkaasti valtio pystyy käyttämään valtaresurssejaan.⁹⁸

Euroopan unioni pohjaa arvoaltaansa pehmeään voimaan ja multilateralismiin, joka on osittain ristiriidassa perinteisen realismin ontologian kanssa. Anarkinen käsitys maailmasta johtaa ymmärrykseen, jonka mukaan eriävät intressit ratkaistaan säännöllisin väliajoin sodalla, joiden tuloksen ratkaisee käytännössä kyvykkyydet ja tahto.⁹⁹ Voittavat valtiot kykenevät riisumaan vastustajansa aseista ylivoimaisilla liittoutumilla, vahvemmalla taloudella ja tehokkaammilla sotilasorganisaatioilla. Rakenteellinen realismi ei kuitenkaan ohita tahtoa ja halua uhrata verta ja rahaa voiton eteen, päinvastoin.¹⁰⁰

⁹³ Van Evra, Stephen (1991) Primed for Peace: Europe After Cold War. *International Security*, 15(3), 7-57, s. 20.

⁹⁴ Waltz (1979), s. 165.

⁹⁵ Pape, Robert (2005) Soft Balancing against the United States, *International Security* 30, no. 1 (Summer 2005), s. 16.

⁹⁶ Collard-Wexler, Simon (2006) Integration under Anarchy: Neorealism and the European Union, *European Journal of International Relations*, 12(3), s. 397-432.

⁹⁷ Hobson, John S. (2000) *The State and International Order*. University Press, Cambridge, s. 97.

⁹⁸ Blombergs (2013), s. 11.

⁹⁹ Posen (1984), s. 60.

¹⁰⁰ Ibid. s. 60.

2.2.4 Posenin rakenteellinen realismi tutkimuksen teoriaohjaavana taustana

Tutkimus nojaa erityisesti Barry Posenin rakenteellisen realismin mukaisiin tekijöihin Euroopan unionin strategisen tason teoriaohjaavana selitysmallina. Selitykset pohjautuvat Posenin artikkeliin *“European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?”* vuodelta 2006 sekä kirjaan *“The Sources of Military Doctrine. France, Britain, and Germany Between the World Wars”* vuodelta 1984. Teoriaohjaavuudella tarkoitetaan, että Posenin artikkelin esitykset ovat toimineet johtoajatuksena sille, että EU:n pysyvällä operatiivisella sotilasesikunnalla olisi merkityksiä Euroopan strategiselle autonomialle ja tutkimuksen loppuvaiheessa Posenin argumenteista on etsitty tukea tutkimuksen itsenäisille johtopäätöksille.

Posenille tärkein kysymys on, miksi Euroopan unioni on päättänyt syventää turvallisuuspoliittista yhteistyötä. Posenin selitys perustuu rakenteelliseen realismiin ja vallan tasapainottamiseen etenkin suhteissa Yhdysvaltoihin.¹⁰¹ Posen havaitsi, että vuodesta 1999 Euroopan unioni on kehittänyt tasaisesti kyvykkyyksiä joilla varmistaa autonominen kyky eritasoisin poliittis-sotilaallisiin operaatioihin Euroopan rajojen ulkopuolella.¹⁰² Tämä kehityskulku oli useiden kansainvälisten suhteiden teorioiden valossa yllättävää, mutta rakenteellisen realismin kautta ymmärrettävää.

Rakenteellisen realismin mukaisesti läntisen Euroopan maat ovat olleet pitkään pakotettuja liittoutumaan Yhdysvaltojen kanssa. Posenin mukaan Nato on käytännössä ollut Euroopan maille keino liittoutumiseen ja EU keino tasapainottamiseen. EU ei ole kuitenkaan ollut riittävän vahva tasapainottaakseen Yhdysvaltoja, jolloin ainoa mahdollisuus on ollut liittoutua. Alivoimainen liittoutuminen ei ole kuitenkaan koskaan toivottava vaihtoehto valtiotoimijoille. Tämän vuoksi Euroopan autonomisten kykyjen kehittäminen on merkittävää, sillä ne tarjoavat Euroopan unionille ja sen jäsenmaille mahdollisuuden vaihtokauppoihin ja neuvotteluihin. Kykyjen kehittäminen tekee liittoutumasta poistumisesta todellisen mahdollisuuden ja samalla myös menetyksen Yhdysvalloille.¹⁰³

¹⁰¹ Posen, Barry (2006) *European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?* *Security Studies*, 15:2, 149-181, s. 150-151.

¹⁰² Ibid. s. 149.

¹⁰³ Ibid. s. 158-159.

Hegemonian luoma yksinapaisuus on epämiellyttävä jopa sen liittolaisille ja johtaa tarpeeseen tasapainottaa, vaikka varsinaista uhkaa ei koetakaan.¹⁰⁴ Yhdysvaltojen autonominen toimintakyky on mahdollistanut sille itsenäisen päätöksentekokyvyn. Yhdysvalloista riippuvaiset toimijat voivat jäädä yksin alueellisten ongelmien kanssa, jos Yhdysvallat eivät koe näitä ongelmia sitä koskehtavina. Tämä ajattelutapa on mukana niin Posenin kuin Waltzin rakenteellisissa realismissa.¹⁰⁵ Yksin jäämisen uhka on konkretisoitunut, kun Yhdysvaltojen painopiste on siirtynyt 2010-luvulla Euroopasta pois päin ja Trumpin presidenttikaudella Yhdysvallat on yhä voimakkaammin vaatinut Eurooppaa kantamaan itse enemmän vastuuta turvallisuudesta.

Posenille Euroopan unionin strategiseen autonomiaan pyrkiminen on Yhdysvaltojen motivoimaa, vaikka ei suoraan sitä vastaan tapahtuvaa.¹⁰⁶ Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ensisijainen tarkoitus ei ole tasapainottaa Yhdysvaltoja, vaan lisätä Euroopan unionin kykyä ja mahdollisuuksia vastata kriiseihin.¹⁰⁷ Posenin keskeisin väittäjä on, että Euroopan unioni valmistaa itseään hallitsemaan autonomisesti turvallisuusongelmia Euroopan lähialueilla ja saamaan oman äänensä voimakkaammin esille niissä turvallisuusasioissa, jotka kuuluvat sen intresseihin.¹⁰⁸

Posenille rakenteellisen realismin teoria vallan tasapainottamisesta perustuu valtaan ja sen tuomiin mahdollisuuksiin, ei suoraan uhkaamiseen. Tässä Posen kritisoi monia muita realismin teorioita, joissa tasapainottaminen rajoittuu vain allianssien diplomatiaan ja sotilaallisen voiman järjestäytymiseen hyökkäykseen.¹⁰⁹ Rakenteellisissa realismissa kyvykkyyksien jakautuminen järjestelmässä on kuitenkin tärkeää kausaalinen tekijä. Tästä näkökulmasta Euroopan unionin tiivistyvälle puolustuspoliittiselle integraatiolle voidaan löytää selitys kansainvälisen järjestelmän rakenteiden muutoksista, jossa siirtyminen ensin kaksinapaisesta maailmanjärjestyksestä yksinapaiseen ja sitten moninapaiseen on ollut yksi keskeinen selittävä tekijä.¹¹⁰ Kyse on aina vallan jakautumisen muutoksista sekä samalla sotilaallisten ja materiaalistien voimavarojen hallinnasta. Posen esitti jo vuonna 1984, että valtioilla on kaksi mahdollisuutta tasapainottaa voimatasapainojärjestelmän muutoksissa: muodostamalla koalitioita ja sisäisellä mobilisaatiolla.¹¹¹ Euroopan unionin voisi siis ehkä nähdä osoittavan näitä molempia, sisäisen mobilisaation näkyen tarpeena kehittää myös omia autonomisia kyvykkyyksiä.

¹⁰⁴ Posen (2006), s. 149.

¹⁰⁵ Ibid. s. 149, viittaa erityisesti Waltzin teokseen *Evaluating Theories*, sivut 915-16 (Waltz, Kenneth (1997) *Evaluating Theories*, *American Political Science Review*, 91:4, December 1997, pp. 913-917).

¹⁰⁶ Ibid. s. 159.

¹⁰⁷ Ibid. s. 150.

¹⁰⁸ Ibid. s. 150-151.

¹⁰⁹ Ibid. s. 154-155.

¹¹⁰ Tämä ajatus kuuluu rakenteellisen realismin perusteokseen *Theory of International Politics*, (Waltz, 1979) ja ajatusta jalostaa eteenpäin Jones (2007).

¹¹¹ Posen (1984), s. 60.

Rakenteellisen realismin näkökulmasta Euroopan unioni tarvitsee Yhdysvaltojen rinnalle vähintään toisen vaihtoehdon, sillä Yhdysvalloilta saatavaan tukeen ei voi sokeasti luottaa eikä sen tapa ottaa osaa konflikteihin välttämättä aina miellytä eurooppalaisia valtioita. Tämän takia Euroopan unioni tarvitsee myös Yhdysvalloista riippumattoman sotilaallisen vaihtoehdon käytettäväkseen.¹¹²

Posen esitti, että puolustuspolitiikan tiivistymistä ja autonomiakehittymistä johtavat EU:n suurimmat jäsenmaat Iso-Britannia, Ranska, Saksa ja jossain määrin Italia. Posen esitti myös, että tapahtumat, joissa nousee esille turvallisuuteen liittyvät riippuvuussuhteet Yhdysvaltoihin, tuovat esiin selvimmin turvallisuuspolitiikan kehittymisen Euroopassa. Erityisesti Posen otti esille sen, että Euroopan unionin kyvykkyyksien kehittämisessä tulee näkymään aina jollain tavalla myös oman strategisen autonomian kehittäminen, joista nimenomaisesti yksi esimerkki oli Euroopan unionin tarve kehittää oma komento- ja johtamiskyky monikansallisille operaatioille. Posenin mukaan rakenteellisen realismin mukaisessa kehityskulussa tulee näkymään myös yksinapaisen maailmanjärjestyksen johtajan, Yhdysvaltojen, vastustus Euroopan unionin pyrkimyksille.¹¹³

Rakenteellisen realismin mukaisesti on myös selvää, että muut liittolaismaat eivät automaattisesti halua hegemonian yksin hallitsevan kansainvälistä järjestelmää. Rakenteellinen realismi odottaa kyvykkäiden maiden kehittävänä omia sotilaallisia voimavarojaan ja johtamiskykyjään pystyäkseen myös itse globaaliin kilpailuun.¹¹⁴ Anarkia ja vallan tai voiman jakautuminen eivät suoraan vaikuta valtiomiesten toimintaan, mutta niiden aikaansaamat rajoitteet ja tarpeet muovaavat valtiomiesten ja valtioiden käytöstä.¹¹⁵

¹¹² Posen (2006), s. 150-151.

¹¹³ Ibid. s. 165-166.

¹¹⁴ Ibid. s. 159.

¹¹⁵ Ibid. s. 160.

2.2.5 Sotilasstrateginen taso - suorituskykyperusteinen malli

“Strategy equals ends (objectives toward which one strives) plus ways (courses of action) plus means (instruments by which some end can be achieved).”¹¹⁶

Sotilasstrategia asettuu alisteiseksi poliittisstrategisella tasolla asetetuille päämäärille. Sotilasstrategialla pyritään sotilaallisen voiman keinoin saavuttamaan päämäärät, jotka on asetettu hierarkkisesti ylemmällä, poliittis-strategisella, tai lyhyemmin, strategisella tasolla. Tämä asettaa vaatimuksen sovittaa tarkastelu sekä strategiselle että sotilasstrategiselle tasolle. Tutkimuksen viitekehyksessä Euroopan unionin poliittisstrategiselta tasolta johdetaan suoria vaatimuksia sotilasstrategiselle tasolle, toisekseen Euroopan unionissa sotilasstrateginen taso käsittää päätökset doktriinista, joukkorakenteesta ja operaatiovaatimuksista, ja kolmanneksi sotilasstrategisen tason toimilla tuettavaa poliittisstrategisen tason strategiaa voidaan verrata kansainvälisissä suhteissa kuvattuun ”suurstrategiaan”, joka tuo yhteen taloudelliset, diplomaattiset ja sotilaalliset linjat, joilla yritetään hallita nykyisiä haasteita ja valmistautua tuleviin mahdollisuuksiin.¹¹⁷

Tässä tutkimuksessa Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan voimavarasuunnittelun ymmärretään noudattavan suorituskeskeistä prosessia.¹¹⁸ Euroopan unionin poliittinen ja strateginen tavoitteenasettelu tulee ilmi turvallisuusstrategioissa, huippukokousten päätöslauselmissa sekä ulkosuhdehallinnon päätöksissä. Nämä ohjaavat sitä, mitä Euroopan unioni tavoittelee ja mitä unionin on kyettävä tekemään tässä tapauksessa sotilaallisilla voimavaroillaan.

Sotilasstrategian tutkimuksen tieteenfilosofiset lähtökohdat ymmärretään Kerttusen tavoin ajatusrakennelmana, jossa esitetään *”voimassaolevat uskomukset sotilaallisen voiman optimaalisesta käyttämisestä asetettujen päämäärien saavuttamiseksi”*¹¹⁹ ja jota voidaan kuvata *”hallinnollisena prosessina, missä poliittiset päätökset ja voimassaolevat uskomukset sotilaallisen voiman käytöstä muunnetaan sotilaallisiksi tavoitteiksi ja toimiksi”*.¹²⁰

¹¹⁶ Lykke, Arthur F. Jr. (1989b) Defining Military Strategy, *Military Review*, 69:5, 2-8, s. 3.

¹¹⁷ Posen (1984), s. 13-14.

¹¹⁸ Kerttunen (Kerttunen, Mika (2010) *Kuinka sota voitetaan? Sotilasstrategiasta ja sen tutkimisesta*. Helsinki, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita, No. 45, s. 54) käytti termiä kuvaamaan EU:n voimavarasuunnittelua ja viittasi etenkin asiakirjoihin Euroopan unionin neuvosto (2008) *Declaration on Strengthening Capabilities* sekä Euroopan unionin neuvosto (2010c) *Military Capabilities*. Globaali strategian jälkeen englanninkielisenä terminä on käytetty *”output oriented”*, kts. esim. Euroopan puolustusvirasto (2018) *Capability Development Plan*, [https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet_cdpb020b03fa4d264cfa776ff000087ef0f]. Luettu 10.11.2019.

¹¹⁹ Kerttunen (2010), s. 63.

¹²⁰ Kerttunen, Mika (2013) *Sotilasstrategia: Sotilasstrategian tutkimuksen perusteita*, teoksessa Sivonen, Pekka, (toim.) (2013) *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 33), s. 42.

Kerttusen malli edellyttää julkilausuttaja tai tunnistettuja poliittisesti asetettuja päämääriä, joiden saavuttamiseksi pyritään parhaiden uskomusten mukaan käyttämään optimaalisia keinoja. Päämäärät asetetaan poliittisstrategisella tasolla poliittisessa prosessissa ja ne muutetaan sotilasstrategisella tasolla käytännöksi.

Sotilasstrateginen taso nähdään sodankäyntiin liittyvinä kyvykkyyksinä, joilla tarvittaessa voidaan ratkaista rakenteellisen realismin mukaisessa anarkkisessa maailmassa syntyvät erimielisyydet. Sotilaallisen voiman kokoaminen on Posenin mukaan ehkä tärkein yksittäinen asia valtioille kansainvälisessä poliittisessa järjestelmässä. Valtiot tasapainottavat voimatasapainojärjestelmässä kokoamalla voimaa kahdella tavalla: muodostamalla koalitioita ja sisäisellä mobilisaatiolla.¹²¹ Sisäisellä mobilisaatiolla valtiot keskittävät omia resurssejaan voimakkaammin puolustuksen tarpeisiin. Koalitioiden muodostamisella laajennetaan samanmielisten joukkoa ja voimaa mahdollista kriisiä varten. Tasapainotuksessa voidaan hyödyntää myös molempia keinoja.¹²²

Posenin mukaan mikä tahansa mikä lisää poliittisten päättäjien kokemaa turvallisuushukkaa lisää poliittisten päättäjien halua vaikuttaa sotilaallisiin asioihin ja johtaa siviili-sotilasintegraation ja innovaatioiden mahdollisuuksia. Tämä korostuu etenkin saarretuilla tai eristetyillä valtioilla sekä aiempien sotilaallisten epäonnistumisten jälkeen.¹²³ Posenin mukaan moninapainen maailma tekee tasapainotuksesta ja sen keinojen näkemisestä vaikeampaa. On tietysti ymmärrettävää, että Posenin kirjoitus sotilasdoktriinista on vuodelta 1984, jolloin maailma nähtiin vielä puhtaasti kaksinapaisena.¹²⁴

Havainnollistavana viitekehyksenä hyödynnetään Arthur F. Lykke Jr.:n suorituskykyperusteista sotilasstrategista mallia ”*the Ends, Ways, Means*”. Malli on Lykken vuosina 1982-1989 U.S. Army War Collegessa kehittämä ja toimii yksinkertaisena viitekehyksenä kuvaamaan suorituskykyperusteista sotilasstrategista logiikkaa. Lykken mallissa sotilasstrategia on osa suurstrategiaa ja se pohjautuu kolmeen kulmakiveen, jotka ovat tavoitteet (objectives, Ends), konseptit (concepts, Ways) sekä resurssit (resources, Means).¹²⁵ Käytännössä Lykken malli on otettu mukaan tutkimukseen strategisen autonomian käsitteenanalyysin luokitteluvaiheessa, kun havaittiin, että luokittelu menee joka tapauksessa hyvin lähelle Lykken esittämää mallia ja että EU:n oma kyvykkyyssuunnittelu on hyvin lähellä samaa mallia.

¹²¹ Posen (1984), s. 60.

¹²² Ibid. s. 62-63.

¹²³ Ibid. s. 79.

¹²⁴ Tosin, kuten Posen huomauttaa, jo tällöin Yhdysvaltojen talous oli yli kaksinkertainen verrattuna Neuvostoliittoon ja tällä tavalla kaksinapaisuus oli kyseenalainen käsite. Posen (1984), s. 64.

¹²⁵ Lykke, Arthur F. Jr. (1989a) Towards a Theory of Military Strategy teoksessa Lykke, Arthur F. Jr. (eds.) (1989) *Military Strategy: Theory and Application*, Carlisle Barracks, PA, U.S. Army War College, s. 6.

A MODEL FOR MILITARY STRATEGY



Kuva 1: the Ends, Ways, Means- malli.¹²⁶

Lykken the Ends, Ways, Means- mallia on kritisoitu aivan kuten ylipäättään yksinkertaista uskomista sotilaallisten tulosvaikutusten ja poliittisten tavoitteiden väliseen korrespondenssiin ja korrelaatioon.¹²⁷ Esimerkiksi Meiserin mukaan Lykken kaavassa strategiasta tehdään yksinkertainen suunnitteluharjoitus, jossa tavoitteet ja keinot ovat linjassa ja jossa sotilasstrategi saa poliittisen tavoitteen, hyödyntää relevantteja olemassa olevia resursseja ja taistelua johtava komentaja käyttää resursseja olemassa olevan doktriinin mukaisesti.¹²⁸ Kuten Berkebile on esittänyt, Lykken strategisen prosessin konseptualisointi on ollut arvokas lisä sotilasstrategian kirjallisuuteen, mutta poliittisten tavoitteiden, end-staten, suora yhdistäminen sotilaallisiin keinoihin ja toimiin ei ole perusteltua.¹²⁹

On siis huomattava, että tarkoitus ei ole kuvata sotilasstrategian ja suurstrategian suhdetta mekanistisena ja deterministisenä. Sotilasstrategia ei keskustele suurstrategian kanssa muutoinkaan tasapuolisesti.¹³⁰ Lykken mallia hyödynnetään tässä tutkimuksessa ensisijaisesti tuomaan havainnollistava viitekehys, mutta mallin kritiikki pitää huomioida tutkimuksen tuloksia arvioitaessa.

¹²⁶ Kerttunen (2013), s. 46.

¹²⁷ Ibid. s. 46.

¹²⁸ Meiser, Jeffrey W. (2016) Ends+Ways+Means=(Bad) Strategy, *Parameters*, 46:4, 81-91, s. 84.

¹²⁹ Berkebile, Richard E. (2018) Military Strategy Revisited: A Critique of the Lykke Formulation, *Military Review Online*, May 2018, 1-8.

¹³⁰ Park, Francis J. (2017) Where are Policy and Risk? artikkelissa Gregory D. Miller, Chris Rogers, Francis J. H. Park, William F. Owen ja Jeffrey W. Meiser (2017) On Strategy as Ends, Ways, and Means, *Parameters*, 47:1, ss. 125-131.

3 VIITEKEHYS: STRATEGINEN AUTONOMIA

”Ongelmallisena pidettiin sitä, ettei strategiselle autonomialle ole vieläkään selvää yhteistä määritelmää.”¹³¹

Yllä oleva lainaus EU:n epävirallisesta puolustusministerikokouksesta tammikuussa 2019 kuvaa hyvin strategisen autonomian käsitteellistä ongelmaa. Strategisen autonomian käsite on aiheuttanut haasteita Euroopan unionin jäsenmaille. Kuten Drent käsitettä kuvaa, termistä on tullut mantra, jonka tarvetta toistetaan, mutta jonka sisältöä ei avata ja se on saanut tämän vuoksi symbolisen aseman.¹³² Eräällä tapaa tämä muistuttaa samanlaista myyttiä, joka saa uusia selitysmalleja ja uudelleenmuotoiluja, kuin mitä Koivula on esittänyt monista muista EU:n YTPP:n osa-alueista.¹³³

Tässä luvussa esitetään strategiselle autonomialla käsitteellinen tulkinta suorituskykyperusteisen strategisen mallin mukaisesti huomioiden etenkin sotilasstrategisen tason näkökulma. Käsitemallin tuloksena muotoiltu konstruoitu viitekehys luo pohjan arvioida EU:n operatiivisen sotilasesikunnan merkitystä Euroopan unionin strategiselle autonomialle. Käsitemallissa on selvitetty lähisukuiset käsitteet ja yläkäsitteet, jonka jälkeen strategisen autonomian käsite eritellään ja lopuksi päätelminä muodostetaan konstruoitu viitekehys, jolla täsmennetään tutkimustavoitteita, rajataan tehtävää ja tunnistetaan tutkittavat ilmiöt.¹³⁴

Suomen kielisessä käsitemallissa on huomattava, että samaa termiä on virallisissa papereissa käytetty sekä muodossa strateginen autonomia, että strateginen riippumattomuus. Tässä tutkimuksessa käytetään johdonmukaisesti termiä strateginen autonomia, vaikka EU:n termipankki *IATE multilingual database* tunnistaa englanninkielisen termin ”*strategic autonomy*” vastineeksi strategisen riippumattomuuden.¹³⁵ Valintaa perustellaan sillä, että IATE:n käännöksestä huolimatta myös virallisissa yhteyksissä ja etenkin akateemisessa keskustelussa käännökseksi on alkanut vakiintua muoto strateginen autonomia.

¹³¹ Puolustusministeriö (2019) *EU:n epävirallinen puolustusministerikokous. 30.01.2019-31.01.2019*. Neuvostoraportti PLM2019-00018. 7.2.2019.

¹³² Drent, Margriet (2018) *European strategic autonomy: Going it alone?* Policy Brief, Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, August 2018, s. 5.

¹³³ Koivula (2016), s.120.

¹³⁴ Käsitemalli perustuu Näsin malliin (Näsi (1980)), joka on esitetty tarkemmin luvussa 2.

¹³⁵ Interactive Terminology for Europe (2019) *Strategic autonomy*, [<https://iate.europa.eu/search/standard/result/1567402039746/1>]. Luettu 1.9.2019.

3.1 Ylä- ja lähikäsitteet

Strategisen autonomian käsite tuli eurooppalaiseen puolustuskeskusteluun viimeistään Saint Malon Ranskan ja Ison-Britannian välisen huippukokouksen jälkeen vuonna 1998. Saint Malon julistus, jolla oli vahva merkitys Euroopan Unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan syntymiselle, sisälsi tavoitteen luoda kyky itsenäiseen sotilaalliseen toimintaan:

“2. To this end (to be capable of fully taking its role on the international stage), the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them and a readiness to do so, in order to respond to international crises.”¹³⁶

Ranskalaisessa puolustuspoliittisessa ajattelussa jo pidempään ollut käsite strateginen autonomia ja brittiläinen operatiivinen suvereniteetti nostettiin näin myös EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan käsitteistöön.¹³⁷ Ensimmäinen virallinen viittaus käsitteeseen EU:n arkistoissa on vuodelta 2003 ja käsite on kulkenut enemmän tai vähemmän osana EU:n tavoitteita, kunnes se nousi toden teolla esiin vuoden 2016 EU:n globaalistrategian myötä.¹³⁸

Autonomian termi on selvästi se, joka strategisen autonomian käsitteessä asettaa haasteita, sillä autonomia ymmärretään helposti pyrkimyksenä vapautumiseen, emansipaatioon ja itsenäistymiseen. Strategista autonomiaa ei kuitenkaan voi verrata perinteisessä mielessä itsenäisyyden tai autonomian käsitteisiin. Euroopan unioni on edelleen itsenäisten valtioiden muodostama talous- ja valuuttaunioni, eikä sitä voida käsitellä samasta näkökulmasta kuin valtioita. Euroopan täysi autonomia ainakin puolustuksen osalta tarkoittaisi implisiittisesti sitä, että Euroopalla ei olisi enää Yhdysvaltoja voimakkaana liittolaisenaan, mikä ei vaatimuksena on realistinen.¹³⁹ Autonomia ei myöskään ole pelkästään Euroopan unionin valinta, vaan liittyy pitkälti Yhdysvaltojen omaan näkemykseen suhteestaan Euroopan unionin kanssa.¹⁴⁰

¹³⁶ Joint Declaration (1998)

¹³⁷ Katso esimerkiksi Keohane, Robert O. (2018) Sovereignty, Interdependence and International Institutions, teoksessa Miller, Linda B. ja Michael Joseph Smith (eds.) (2018) *Ideas & Ideals, Essays on Politics in Honor of Stanley Hoffman*, Routledge, Oxon, UK. Brittiläinen operatiivinen suvereniteetti kuvaa ennen kaikkea puolustusteollisuutta, jolla varmistetaan operatiivinen itsenäisyys. Esimerkiksi Ministry of Defence (2005) *Defence Industrial Strategy*, s. 17: “We must maintain the appropriate degree of sovereignty over industrial skills, capacities, capabilities and technology to ensure operational independence against the range of operations that we wish to be able to conduct.”

¹³⁸ Ensimmäinen viittaus on julkaisussa Euroopan yhteisöjen komissio (2003) *Vihreä kirja. Euroopan avaruuspolitiikka. KOM(2003) 17*, [https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/FI/1-2003-17-FI-F1-1.Pdf], luettu 10.10.2019, s. 12: “[y]leisesti ottaen Euroopan voimakas läsnäolo tietyillä avaruussovellusten avainalueilla on välttämätön, sillä se on tärkeää poliittisesti sekä siksi, että unioni voi siten säilyttää strategisen riippumattomuutensa ja parantaa taloutensa kilpailukykyä”.

¹³⁹ Drent (2018), s. 8.

¹⁴⁰ Ibid, s. 7.

Yhteistä eurooppalaista ymmärrystä siitä, mitä strateginen autonomia tarkoittaa ja miten se edistää yhteisiä etuja, ei ole. Fiott esittääkin, että strategisesta autonomiasta käytävät keskustelut liittyvät kolmeen viitekehykseen. Nämä ovat *autonomia vastuullisuutena* (autonomy as responsibility), *autonomia suojana* (autonomy as hedging) ja *autonomia vapautuneisuutena* (autonomy as emancipation).¹⁴¹ Fiottin näkemys on perusteltu, sillä esimerkiksi Euroopan unionin johdon puheista löytyy viitteitä kaikkiin kolmeen viitekehykseen. Strateginen autonomia on liitetty Euroopan vastuullisempaan rooliin¹⁴², oman asemansa ottamiseen maailmanpolitiikassa¹⁴³ ja olevan poliittinen välttämättömyys, jolla EU ottaa suuremman vastuun omasta turvallisuudestaan ja puolustuksestaan¹⁴⁴.

Tässä tutkimuksessa strateginen autonomia sidotaan rakenteellisen realismin vaatimuksiin Euroopalle kyetä tasapainottamaan riippuvuussuhdettaan Yhdysvaltoihin voimatasapainon ja turvallisuustilanteen muuttuessa.¹⁴⁵ Tasapainottaminen sisältää Fiottin esittämät viitekehykset. Euroopan unionin jäsenmaat lisäävät vastuutaan oman alueensa suojaamisesta, varautuvat Yhdysvaltojen vetäytymiseen ja haluavat saada esiin ”oman äänensä”.¹⁴⁶ Tasapainottamisen syynä on muuttuva voimatasapaino. Esimerkiksi Euroopan komission tiedonannon mukaan ”[s]trateginen ja geopolitiittinen toimintaympäristö muuttuu nopeasti ja jatkuvasti. Maailman voimatasapaino muuttuu, kun syntyy uusia painopistealueita ja Yhdysvallat siirtää strategista painotustaan Aasian suuntaan. Tässä tilanteessa Euroopan on otettava enemmän vastuuta turvallisuudestaan niin kotona kuin ulkomailla”¹⁴⁷.

¹⁴¹ Fiott (2018), s. 2-7.

¹⁴² Mogherini, Federica (2018b) *Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the European Parliament plenary session on the reports on Common Foreign and Security Policy and on Common Security and Defence Policy* (11.12.2018) [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/55310/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-european-parliament-plenary_sr]. Luettu 14.8.2019.

¹⁴³ Juncker, Jean-Claude (2018) *PRESIDENT JEAN-CLAUDE JUNCKER'S State of the Union Address 2018 Strasbourg*. 12.9.2018. [https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-5808_en.htm]. Luettu 10.11.2019.

¹⁴⁴ Mogherini, Federica (2018a) *Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs* (3.12.2018) [https://www.colorado.edu/center/ceuce/sites/default/files/attached-files/eeas_-_european_external_action_service_-_speech_by_high_representativevice-president_federica_mogherini_at_the_harvard_kennedy_school_belfer_center_for_science_and_international_affairs_-_2018-12-04.pdf]. Luettu 14.8.2019.

¹⁴⁵ Posen (2006), s. 159.

¹⁴⁶ Ibid. s. 150-151.

¹⁴⁷ Euroopan komissio (2013) *KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Kohti kilpailukykyisempää ja tehokkaampaa puolustus- ja turvallisuusalaa, COM(2013) 542 final*, Bryssel 24.7.2013, s. 2.

Autonomia ei näin ollen ole ”binäärinen valinta vaan asteittainen spektri”.¹⁴⁸ Vahva strateginen autonomia tarkoittaa kykyä asettaa, muuttaa ja muovata kansainvälisiä sääntöjä vastakohtana sille, että joutuu sopeutumaan muiden asettamiin sääntöihin tahtonsa vastaisesti.¹⁴⁹ Rakenteellisen realismin mukaisessa tulkinnassa strateginen autonomia liitetään tässä tutkimuksessa joillain osa-alueilla kykyyn tasapainottaa, eli asettaa itse etunsa ja päämääränsä, ja toisaalta joillain osa-alueilla liittoumissa voimakkaampaan kykyyn vaikuttaa liittouman päämääriin ja toimintoihin.¹⁵⁰ Ongelma on, että EU:n strateginen autonomia on sekä ”välttämättömyys että mahdottomuus”, kuten Kundnani asian esittää. EU:n täytyy varautua Yhdysvaltojen sitoutumisen epävarmuuteen, mutta kuitenkin EU:n omat kyvyt eivät vielä pitkään aikaa riitä sen omaan puolustukseen.¹⁵¹

Strategisen autonomian eksplikointia vaikeuttavat myös sen lähikäsitteet. *Strategisen suvereniteetti* nähdään yleensä strategista autonomiaa laajempänä käsitteenä.¹⁵² Leonard ja Shapiro ovat esittäneet strategisen autonomian konseptin korvaamista strategisella suvereniteetillä, jossa mukana ovat laajemmin myös geoeconomiset ja geopoliittiset tekijät.¹⁵³ Ranskalaisessa kontekstissa strategisella suvereniteetillä kuvataan strategisen autonomian poliittista tasoa, missä suvereniteetillä kuvataan valtion mahdollisuutta itsenäiseen päätöksentekoon ja toimintaa.¹⁵⁴ Jean-Claude Juncker käytti Euroopan komission puheenjohtajana termiä kuvaamaan Euroopan oman roolin ottamista kansainvälisessä politiikassa, mutta muutoin tätä muotoa ei ole juuri käytetty.¹⁵⁵ Suvereniteetti liittyy voimakkaammin kansalliseen suvereniteettiin ja lieenee poliittisesti arempi.

Joissain tutkimuksissa tuodaan korostetusta esiin *Euroopan strateginen autonomia* (ESA), jolloin vältetään tietoisesti käsittelemästä vain Euroopan unionia. Näin tekee esimerkiksi Järvenpää ym., joiden tarkoituksena on nimenomaisesti käsitellä Euroopan maiden turvallisuuspoliittista riippuvuutta Yhdysvalloista.¹⁵⁶ Euroopan strategista autonomiaa ei näin sidota suoraan Euroopan unioniin, vaan Euroopan unioni on yksi niistä viitekehyksistä, joiden sisällä Euroopan maat voivat kehittää Euroopan strategista autonomiaa.

¹⁴⁸ Fiott (2018), s. 7.

¹⁴⁹ Libbert, Barbara; Nicolai von Ondarza ja Volker Perthes (eds.) (2019) *European Strategic Autonomy. Actors, Issues, Conflicts of Interests*. SWP Research Paper 4. German Institute for International and Security Affairs, s. 5.

¹⁵⁰ Kuten Posen ((2006), s. 159) kirjoittaa, myös liittoumissa jokainen osapuoli tekee parhaansa voidakseen vaikuttaa liittoumaan päätöksiin.

¹⁵¹ Kundnani, Hans (2019) *The Necessity and Impossibility of “Strategic Autonomy”*, [<http://www.gmfus.org/sites/default/files/The%20Necessity%20and%20Impossibility%20of%20Strategic%20Autonomy.pdf>]. Luettu 1.9.2019.

¹⁵² Katso esimerkiksi European Council of Foreign Relations (2019) *European sovereignty* [https://www.ecfr.eu/europeanpower/european_sovereignty]. Luettu 15.8.2019.

¹⁵³ Leonard, Mark ja Jeremy Shapiro (2019) *Strategic sovereignty: How Europe can regain the capacity to act*, European Council on Foreign Relations, s. 5.

¹⁵⁴ Artega, Felix; Tomas Jermalavicius, Alessandro Marrone, Jean-Pierre Maulny ja Marcin Terlikowski (2016) *Appropriate Level of European Strategic Autonomy*. Report 8, Iris, Ares Group, s. 8.

¹⁵⁵ Esimerkiksi Juncker (2018): “*It is time Europe took its destiny into its own hands. It is time Europe developed what I coined ‘Weltpolitikfähigkeit’ – the capacity to play our role in shaping global affairs. Europe has to become a more sovereign actor in international relations.*”

¹⁵⁶ Järvenpää, Major ja Sakkov (2019)

3.2 Strateginen autonomia EU:n poliittisstrategisen tason etujen ja intressien tukena

EU:n päätös tavoitella strategista autonomiaa on suurstrateginen, poliittisstrategisen tason, valinta, jolla on monia ulottuvuuksia.¹⁵⁷ Yrityksissä määritellä strateginen autonomia yhdistyy käytännössä aina kyky asettaa omat prioriteetit, tehdä ulko- ja turvallisuuspoliittisia päätöksiä sekä toteuttaa ne. Libbertin ym. mukaan strateginen autonomia on *”kykyä asettaa omat prioriteetit ja tehdä omat päätökset ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, jota tukevat institutionaaliset, poliittiset ja materiaaliset voimavarat”*. Tämä tapahtuu yhdessä kolmansien osapuolien kanssa, mutta tarvittaessa yksin.¹⁵⁸ Järvenpää ym. määrittelevät strategisen autonomian *”Euroopan valtioiden kyvyksi asettaa omat prioriteettinsa ja tehdä omat päätöksensä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa, sekä omistaa kyvyt, joilla toteuttaa nämä päätökset yksin tai yhdessä kumppaneiden kanssa”*.¹⁵⁹ Greville strateginen autonomia tarkoittaa kykyä *”asettaa tavoitteita, tehdä päätöksiä ja ottaa käyttöön resursseja ilman riippuvuutta muiden osapuolien päätöksistä tai kyvyistä”*.¹⁶⁰

Euroopan unionin termipankki antaa yksiselitteisen kuvauksen strategisesta autonomiasta EU:n kykyinä toimia riippumattomasti strategisten etujensa puolustamiseksi.¹⁶¹ Käsite sisältää näin riippumattomat kyvyt, strategiset edut ja näiden etujen puolustamisen. Strategisen autonomian määrittelyssä pitäisi siis pystyä määrittelemään EU:n strategiset edut päämäärinä, joita strategisella autonomialla tavoitellaan ja jota varten EU:lla on sopivat riippumattomat kyvyt. Kyvykkyyssaukot ja haavoittuvuudet tulee osoittaa ja aukko strategisen autonomian ja todellisten saatavilla olevien resurssien välillä täytyy täyttää etenkin sotilaallisten kyvykkyyksien osalta. Vaikka strategista autonomiaa ei voida rajata vain sotilaalliseen ulottuvuuteen, se on kuitenkin keskeisessä roolissa.¹⁶²

Sopimuksen Euroopan unionista (SEU) artiklan 3 mukaan EU:n päämäärä on *”edistää rauhaa, omia arvojaan ja kansojensa hyvinvointia”*. Artiklan 21 mukaan unionin toiminta kansainvälisessä politiikassa perustuu demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuuden ja jakamattomuuden, ihmisarvon kunnioittamisen, tasa-arvon ja yhteisvastuun sekä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden

¹⁵⁷ Biscop (2019), s. 3. *“The decision to achieve strategic autonomy is a choice at the level of grand strategy. Strategic autonomy has many dimensions: military, industry, intelligence, decisionmaking, strategizing.”*

¹⁵⁸ Libbert, von Ondarza ja Perthes (2019), s. 5.

¹⁵⁹ Järvenpää, Major ja Sakkov (2019), s. IV.

¹⁶⁰ Grevi, Giovanni (2019) *Strategic autonomy for European choices: The key to Europe’s shaping power*. Discussion paper. Europe in the World Programme. European Policy Centre, s. 3.

¹⁶¹ Interactive Terminology for Europe (2019)

¹⁶² Libbert, von Ondarza ja Perthes (2019), s. 6 ja s. 16.

noudattamiseen. SEU määrittää unionille lukuisia tavoitteita, jotka liittyvät sen arvojen, perusetujen ja turvallisuuden edistämiseen, ja joissa mukana on myös riippumattomuutensa säilyttäminen.¹⁶³

Strategisen autonomian kannalta on huomattavaa, että yhteistyövaraisuus, multilateralismi, on EU:n toiminnan keskiössä.¹⁶⁴ Tämä implisiittisesti sulkee täydellisen emansipaation tavoitteen pois strategisen autonomian käsitteenmäärittelystä unilateraalina mallina. EU:n ulkopolitiikka on sitoutunut vahvasti multilateralismiin, johon myös esimerkiksi korkea edustaja Mogherini yhteistyövaraisella autonomialla on selvästi viitannut.¹⁶⁵ Samalla EU toisaalta panostaa laajoihin keinoihin omien turvallisuuspäämäärien saavuttamiseksi, joiksi se ilmoittaa *”arvojen, perustavien etujen, turvallisuuden, itsenäisyyden ja integriteetin”* säilyttämisen.¹⁶⁶ Mogherini kuvaa strategista autonomiaa ja multilateraalista yhteistyötä *”saman kolikon kahtena eri puolena”*.¹⁶⁷

Sopimuksen Euroopan unionista mukaan Eurooppa-neuvosto määrittää EU:n strategiset edut ja tavoitteet artikla 21 periaatteiden pohjalta.¹⁶⁸ Eurooppa-neuvosto vahvisti EU:n globaalistrategian täytäntöönpanosta turvallisuus- ja puolustuspoliittikan alalla 14. marraskuuta ja 17. lokakuuta 2016 annetut neuvoston päätelmät.¹⁶⁹ Globaalistrategia viimeisimpänä EU:n turvallisuusstrategisena asiakirjana sisältää näin Eurooppa-neuvoston hyväksymät strategiset edut ja tavoitteet. Globaalistrategiassa EU:n ulkopolitiikalle asetettiin viisi prioriteettia, jotka ovat unionin turvallisuus, valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskyky itäisessä ja eteläisessä naapurustossamme, yhdenmukainen lähestymistapa konflikteihin, yhteistyöhön perustuvat alueelliset järjestelmät ja globaalihallinta 2000-luvulla.¹⁷⁰

¹⁶³ Artikla 21 kohta 2 määrittelee tavoitteiksi kaikkien a) turvata omat arvonsa, perusetunsa, turvallisuutensa, riippumattomuutensa ja koskemattomuutensa; b) lujittaa ja tukea demokratiaa, oikeusvaltiota, ihmisoikeuksia ja kansainvälisen oikeuden periaatteita; c) säilyttää rauha, estää konfliktit ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta noudattaen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämääriä ja periaatteita sekä Helsingin päätöksiä ja Pariisin peruskirjan tavoitteita, ulkorajoja koskevat tavoitteet mukaan luettuina; d) edistää kehitysmaiden talouden, yhteiskunnan ja ympäristön kannalta kestävä kehitystä ensisijaisena tarkoituksenaan poistaa köyhyys; e) kannustaa kaikkien maiden yhdyntymistä maailmantalouteen, muun muassa poistamalla asteittain kansainvälisen kaupan esteitä; f) osallistua kansainvälisten toimenpiteiden kehittämiseen ympäristön laadun ja maapallon luonnonvarojen kestävä hoidon ylläpitämiseksi ja parantamiseksi varmistaa kestävä kehityksen; g) auttaa kansoja, maita ja alueita selviytymään luonnon tai ihmisen aiheuttamista suurionnettomuuksista; ja h) edistää kansainvälistä järjestelmää, joka perustuu entistä tiiviimpään monenväliseen yhteistyöhön, ja maailmanlaajuisia hyviä hallintotapaa. Euroopan unionin virallinen lehti (2012).

¹⁶⁴ Euroopan unionin virallinen lehti (2012). Artikla 21 kohta 2 h) mukaan unioni *”edistää kansainvälistä järjestelmää, joka perustuu entistä tiiviimpään monenväliseen yhteistyöhön, ja maailmanlaajuisia hyviä hallintotapaa.”*

¹⁶⁵ Monenväläinen yhteistyö on käytännössä määritelty sopimuksen Euroopan unionista artikloissa 21(1) ja 21(2). Euroopan unionin virallinen lehti (2012).

¹⁶⁶ Euroopan unionin virallinen lehti (2012), artikla 21(2).

¹⁶⁷ Mogherini, Federica (2019) *Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Munich Security Conference* (15.2.2019) [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/58232/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-munich-security-conference_en]. Luettu 14.8.2019.

¹⁶⁸ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (Euroopan unionin virallinen lehti (2012)) artikla 26 mukaan *”1. Eurooppa-neuvosto määrittelee unionin strategiset edut sekä vahvistaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet ja määrittelee sen suuntaviivat, myös asioissa, joilla on merkitystä puolustuksen alalla. Se tekee tarpeelliset päätökset.”*

¹⁶⁹ Eurooppa-neuvosto (2016b)

¹⁷⁰ Euroopan ulkosuhdehallinto (2016a), s. 6-8.

Strateginen autonomia tai riippumattomuus mainitaan EU:n globaalistrategiassa viisi kertaa. Tämä ilmoitetaan *”kunnianhimoisena tavoitteena”*, joka on tarpeen *”yhteisten etujen sekä periaatteidemme ja arvojemme edistämiseksi”*.¹⁷¹ Ongelmalliseksi EU:n globaalistrategiassa käsitteen tekee se, että siinä vaaditaan *”riittävää tavoitetasoa”*, jota ei kuitenkaan määritellä - ellei sitten riittäväksi tavoitetasoksi oteta erittäin kunnianhimoista lausetta *”strateginen autonomia on tärkeää, jotta Eurooppa kykenee edistämään rauhaa ja takaamaan turvallisuuden rajojensa sisä- ja ulkopuolella.”*¹⁷² Edellä mainittu tarkoittaisi kirjaimellisesti otettuna käytännössä omaa kollektiivista puolustusta. Kuitenkin EU:n globaalistrategia korostaa *”syventyvää yhteistyötä Pohjois-Atlantin liiton kanssa”*, painottaen *”molempien osapuolten päätöksenteon riippumattomuutta”*.¹⁷³

Euroopan unionin tarve kehittää strategista autonomiaa vahvan ja tehokkaan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kautta on ollut osa EU:n YTPP:tä koko tutkimusjakson ajan. Strateginen autonomia on nähty keinona edistää rauhaa ja kansainvälistä turvallisuutta, puolustaa EU:n omia intressejä globaalisti, turvata kansalaisten turvallisuus, edistää multilateralismia, edistää ihmisoikeuksia ja demokraattisia arvoja sekä turvata maailmanrauha.¹⁷⁴ Euroopan parlamentin raportit tukevat näkemystä strategisesta autonomiasta kykynä asettaa omat prioriteetit ja tehdä omat päätökset ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa, sekä omistaa kyvyt, joilla toteuttaa nämä päätökset yksin tai yhdessä kumppaneiden kanssa. Käytännössä strateginen autonomia voidaan yhdistää kaikkeen, mikä tukee EU:n roolia kansainvälisessä politiikassa.

EU:n omien prioriteettien ja päätöksenteon osalta huoli liittyy Yhdysvaltojen intressien siirtymiseen pois Euroopasta Aasiaan, Euroopan lähialueiden turvallisuusympäristön muutokseen 2010-luvun alussa ja EU:n omaan kyvyttömyyteen vastata kriiseihin. Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan tilanne muuttui epävakaaaksi Arabikevään myötä ja Euroopan geostrateginen konteksti oli merkittävien

¹⁷¹ Ibid. s. 3. Englanninkielisessä versiossa sama on muodossa: *“The (global security) strategy nurtures the ambition of strategic autonomy for the European Union. This is necessary to promote the common interests of our citizens, as well as our principles and values. Yet we know that such priorities are best served when we are not alone. And they are best served in an international system based on rules and on multilateralism. This is no time for global policeman and lone warriors.”*

¹⁷² Ibid. s. 7. Englanninkielisessä versiossa sama on muodossa: *“An appropriate level of ambition and strategic autonomy is important for Europe’s ability to promote peace and security within and beyond its borders. We will therefore enhance our efforts on defence, cyber, counterterrorism, energy and strategic communications.”*

¹⁷³ Ibid. s. 15.

¹⁷⁴ Esimerkiksi Euroopan parlamentti (2009) *Euroopan turvallisuusstrategia ja ETPP. Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. helmikuuta 2009 Euroopan turvallisuusstrategiasta ja Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta (ETPP) (2008/2202(INI)). P6_TA(2009)0075*, kohta 1. *”Painottaa, että Euroopan unionin on kehitettävä strategista riippumattomuuttaan vahvan ja toimivan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kautta edistääkseen rauhaa ja kansainvälistä turvallisuutta, puolustaakseen omia etujaan maailmanlaajuisesti, varmistaakseen kansalaistensa turvallisuuden, myötävaikuttaakseen tehokkaaseen monenvälisyyteen, edistääkseen ihmisoikeuksien kunnioittamista kaikkialla maailmassa ja turvatakseen maailmanrauhan”*

muutosten kohteena. EU:n vahvan ja tehokkaan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toteuttamisella saavutetaan strateginen autonomia, eli kyky toimia tarvittaessa myös yksin.¹⁷⁵

EU:n kyvyttömyys vastata 2010-luvun alun kriiseihin lähialueillaan on näkynyt huomioissa, että strateginen autonomia tarvitsee tuekseen uskottavia siviili- ja sotilasvoimavaroja sekä niiden rakentamiseksi vaadittavia olemassa olevia liittoumia.¹⁷⁶ Moniulotteisten ja asymmetristen uhkien lisääntyminen sekä kansallisten puolustusmäärärahojen leikkaukset vaativat myös jäsenmaita näyttämään poliittista tahtoa, jotta EU voisi olla todellinen globaali toimija, turvallisuuden tuottaja ja aidosti strategisesti autonominen.¹⁷⁷ Kyky toimia autonomisesti linkittyy kuitenkin samalla velvollisuudeksi toimia aina YK:n peruskirjan ja kansainvälisen humanitäärisen lain mukaisesti.¹⁷⁸

Turvallisuusympäristön muutoksesta ja esitetyistä vaatimuksista huolimatta EU:n YTPP:n alalla ei tapahtunut strategisen tason muutoksia 2010-luvun alkupuolella. Ukrainan sodan myötä vuonna 2015 EU:n yhteisen turvallisuusstrategian puuttuminen muuttuneessa turvallisuusympäristössä huolestutti ja parlamentti vaati kunnianhimoista strategiaa suoraviivaistamaan EU:n strategisten päämäärien ja kyvykkyyksien kehittämisen prosesseja.¹⁷⁹ Samalla todettiin EU:n olevan liian usein riippuvainen

¹⁷⁵ Esimerkiksi Euroopan parlamentti (2012a) *Implementation of the Common Security and Defence Policy. P7_TA (2012) 0455*, kohta 11: “calls on the Member States, with the support of the VP/HR, to use this instrument – enshrined in the Lisbon Treaty – to its full potential in a context in which many crises persist, including on Europe’s doorstep, and in which US-redefined engagement is increasingly evident” ja kohta A “whereas significant changes are taking place in the geostrategic context in which the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the CSDP operate, owing in particular to the upheavals in the Middle East and North Africa (including revolutions, conflicts and/or regime change in Libya, Tunisia, Egypt and Syria), the emergence on the international scene of new players with regional or even global ambitions and the reorientation of US defence policy priorities towards the Asia-Pacific area;” ja kohta 2 “Emphasises, in this connection, the need for the EU to assert its strategic autonomy through a strong and effective foreign, security and defence policy enabling it to act alone if necessary;”

¹⁷⁶ Esimerkiksi Euroopan parlamentti (2012a), kohta 2, “...emphasises that this strategic autonomy will remain illusory without credible civilian and military capabilities; recalls that this strategic autonomy is being built with due respect for existing alliances, notably with regard to NATO, while maintaining a strong transatlantic link, as stressed in Article 42 TEU, and duly observing and reinforcing genuine multilateralism as a guiding principle of EU international crisis management operations”

¹⁷⁷ Esimerkiksi Euroopan parlamentti (2013) *Implementation of the Common Security and Defence Policy. P7_TA (2013) 0513*, kohdat 1 ja 2. “Notes the significant and ongoing changes in the geopolitical environment characterised by multi-dimensional and asymmetric threats, by transnational terrorism, by the rise of emerging powers and a strategic shift in attention by the US towards the Pacific region, by increased poverty, hunger and instability in the EU’s southern neighbourhood, by growing maritime security challenges, by the proliferation of weapons of mass destruction and increased illicit trafficking of small arms and light weapons, by challenges in energy security, and by major systemic financial failure and a severe and long-lasting financial and economic crisis with a major impact on the GDP of many EU Member States and, consequently, on national defence budgets on both sides of the Atlantic; Believes that reassessing and strengthening Europe’s role in the world constitutes one of the major challenges of the 21st century and that the time has come for the Member States of the Union to show the political will needed for making the EU a relevant global actor and security provider with real strategic autonomy; considers that a change of mindset on the part of Member States is required in order to anchor a European approach to a committed and effective security and defence policy;”

¹⁷⁸ Ibid., kohta 38.

¹⁷⁹ Euroopan parlamentti (2015) *Implementation of the Common Security and Defence Policy. P8_TA (2015) 0213*, kohta 30 “Expresses its surprise that there is still no common EU strategy to tackle new challenges to EU security; welcomes the Council’s intention and the commitment by the VP/HR to initiate a process of strategic reflection on the challenges and opportunities for the foreign and security policy; recalls that this process aims at developing a new common European security strategy to determine the new geostrategic scenarios, threats and global challenges that have emerged, and at defining the actions that the EU may take in response thereto, notably in the framework of the CFSP and CSDP; calls, furthermore, on the VP/HR to initiate a wide-reaching process to develop an even more ambitious white paper on

omien jäsenmaidensa kyvyistä ja aloitteista tai ad hoc- liittoumista, koska siltä puuttuu omia kyvykkyyksiä.¹⁸⁰

EU:n omien asiakirjojen kautta ei selviä instituution sisäisten asioiden vaikutuksia strategisen autonomian tavoitteelle, pois lukien Iso-Britannian ero Euroopan unionista.¹⁸¹ Kuten Libbert ym. osoittavat, sisäisesti normatiiviset, poliittiset ja institutionaaliset rakenteet uhkaavat hajota ulkoisten kriisien ja kansallisen liikehdinnän vuoksi. Ulkoisesti kilpailevat toimivat, kuten Yhdysvallat, Venäjä ja Kiina yrittävät vaikuttaa EU:n sisäiseen toimintaan ja jakaa EU:n jäsenmaita erilleen toisistaan. EU:lla on haaste toimia yhdessä ja löytää asemansa globaalina toimijana.¹⁸²

Strateginen autonomia yhdistetään EU:n tehokkaan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toteuttamisen mahdollistamiseen ja sitä kautta sopimuksessa Euroopan unionista määriteltyjen tehtävien toteuttamiseen samassa sopimuksessa määritettyjen arvojen kautta. Kansainvälisten suhteiden ja turvallisuustilanteen muutokset näkyvät strategiiden autonomian vaatimusten lisääntymisenä, mutta tutkimusjaksolla strategisen autonomian päämäärät eivät ole itseasiassa muuttuneet juuri lainkaan, kuten voidaan huomata vuoden 2009 Euroopan parlamentin Euroopan turvallisuusstrategiaa ja ETPP:tä koskeneesta päätöslauselmasta:

*”Euroopan unionin on kehitettävä strategista riippumattomuuttaan vahvan ja toimivan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kautta edistääkseen rauhaa ja kansainvälistä turvallisuutta, puolustaakseen omia etujaan maailmanlaajuisesti, varmistaakseen kansalaistensa turvallisuuden, myötävaikuttaakseen tehokkaaseen monenvälisyyteen, edistääkseen ihmisoikeuksien kunnioittamista kaikkialla maailmassa ja turvatakseen maailmanrauhan.”*¹⁸³

European security and defence in order to streamline the EU's strategic ambitions and capability development processes; awaits the forthcoming communication by the VP/HR intended to assess the impacts of changes on”

¹⁸⁰ Ibid., kohta 2: “is concerned that the Union may not jointly be able to be a key player in addressing each of these threats and that it may all too often be reduced to relying on the initiatives of one or a few Member States, or on ad hoc alliances in which it has only a peripheral or reserve role to play;”

¹⁸¹ Esimerkiksi Euroopan parlamentti (2017), kohta 9: “notes that Brexit gives new momentum to initiatives that have long been blocked, and could open the door to new proposals;”

¹⁸² Libbert, von Ondarza ja Perthes (2019), s. 6.

¹⁸³ Euroopan parlamentti (2009), kohta 1.

3.3 Strategisen autonomian osatekijät

Strategisen autonomian käsite jaetaan käytännössä kaikissa määrittelyissä osatekijöihin. Järvenpää ym. huomauttavat, että strateginen autonomia on liian laaja konsepti käsitellä kokonaisuutena ja sen vuoksi tulisi suosia mallia, joka tunnistaa strategisen autonomian eri ulottuvuudet analyyysien ja toimeenpanon perustana.¹⁸⁴ Tavat jaotella strateginen autonomia osa-alueisiin ovat eri tutkijoiden osalta hyvin saman kaltaisia. Grevi jakaa strategisen autonomian poliittiseen, institutionaaliseen ja toiminnalliseen komponenttiin.¹⁸⁵ Järvenpää ym. jakavat strategisen autonomian neljään ulottuvuuteen, joita ovat poliittinen, institutionaalinen, teollinen sekä kyvykkyydet.¹⁸⁶ Kempin ja Kunz jakavat strategisen autonomian kolmeen konseptiin eli poliittiseen, operationaaliseen ja teolliseen autonomiaan.¹⁸⁷ Libbertin yms. mukaan strategista autonomiaa tukevat institutionaaliset, poliittiset ja materiaaliset voimavarat.¹⁸⁸

Eri tutkijoiden varsin yhteneväiset tavat jaotella strategisen autonomian käsite johtuu pitkälti historiasta. Esimerkiksi Weimarin aloite vuonna 2012 vaati kehittämistä operaatioiden, instituutioiden ja kyvykkyysien osalta.¹⁸⁹ Euroopan parlamentin ulkoasioiden yleissihteeristön vuonna 2015 julkaisemassa asiakirjassa ”*The Lisbon Treaty’s provision on CFSP/CSDP State of Implementation*” vaaditaan sotilaallisten kyvykkyyksien, poliittisen päätöksenteon ja teollisuuden sekä teknologian yhteistä strategiaa.¹⁹⁰ Jakoa operatiiviseen, poliittiseen ja taloudellis-teknologiseen osaan kuvaa hyvin myös EU:n globaalistrategian kirjoittajana tunnetun, EU:n korkean edustajan Mogherinin erityisavustaja Natalia Toccin kuvaus siitä, mitä EU:n globaalistrategialla saatiin aikaan. Toccin mukaan globaalistrategian myötä on luotu mekanismit, jotka auttavat ajattelemaan puolustusta yhdessä, joiden kautta rakentaa ja maksaa puolustuksesta yhdessä sekä luotu perusta yhteiselle operoinnille.¹⁹¹ Ranskalaisessa käsityksessä strategisesta autonomiasta osa-alueet nähdään liittyvän toisiinsa *sine qua non*, eli mikään osa-alue ei yksinään riitä vaan kaikki ovat yhteydessä toisiinsa. Ranskalaisessa ajattelussa nämä osa-alueet muodostavat kolme vapautta, jotka ovat vapaus tehdä itsenäisiä arvioita, vapaus tehdä itsenäisiä päätöksiä sekä vapaus toimia itsenäisesti.¹⁹²

¹⁸⁴ Järvenpää, Major ja Sakkov (2019), s. IV.

¹⁸⁵ Grevi (2019), s. 3.

¹⁸⁶ Järvenpää, Major ja Sakkov (2019), s. IV.

¹⁸⁷ Kempin ja Kunz (2017), s. 10.

¹⁸⁸ Libbert, von Ondarza ja Perthes (2019), s. 5.

¹⁸⁹ Euroopan parlamentti (2012a), kohta 12.

¹⁹⁰ Troszczynak-van Genderen, Wanda (2015) *The Lisbon Treaty’s provisions on CFSP/CSDP State of Implementation*. Directorate-General for External Policies, Euroopan parlamentti, s. 11. Samassa viitataan myös EU:n puolustusministereiden epävirallisen tapaamisen lausumiin Luxemburgissa 4.9.2015.

¹⁹¹ Inter-parliamentary Conference for the CFSP/CSDP, 5.-6.9.2019, Helsinki, Day 1, Session IV: *Quo Vadis EU Defence: a Force for Peace or a Military Power?*. Videotallenne [https://verkkolahetys.eduskunta.fi/fi/suomen_eupuheenjohtajuus2019/2019-09-05-cfsp-csdp-parleu2019fi]. Katsottu 14.10.2019.

¹⁹² Esimerkiksi Ranskan vuoden 2017 puolustus- ja turvallisuusstrategia, *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale*.

Tässä tutkimuksessa strateginen autonomia jaetaan kolmeen osatekijään, joita ovat poliittinen autonomia, operatiivinen autonomia ja teollinen autonomia.¹⁹³ Näiden osatekijöiden keskinäisriippuvuus tunnistetaan, mikä asettaa ongelmalliseksi sen, että myös osatekijöihin lisätään määre autonomia. Perustuen muuhun tutkimuskirjallisuuteen ja EU:n toimijoiden käyttämiin käsitteisiin, on kuitenkin pitäydytty yhtenäisessä nimeämiskäytännössä. Esimerkiksi Euroopan parlamentin päätöslauselmassa sotilaallisesta liikkuvuudesta sotilaallisen liikkuvuuden kehittämisen nähdään auttavan ”*saavuttamaan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alan tavoitetason, mukaan luettuna poliittinen, operationaalinen ja teollinen strateginen autonomia*”.¹⁹⁴ Samoin esimerkiksi Kempin ja Kunz ovat jakaneet strategisen autonomian kolmeen ulottuvuuteen, jotka ovat operatiivinen autonomia, poliittinen autonomia ja teollinen autonomia¹⁹⁵.

Tässä tutkimuksessa nähdään strategisen autonomian osatekijöiden läpäisevän poliittisstrategisen ja sotilasstrategisen tason. Esimerkiksi poliittinen autonomia tarkoittaa poliittisstrategisella tasolla kykyä tehdä turvallisuuspoliittisia päätöksiä, mikä näkyy sotilasstrategisella tasolla kykynä toimeenpanna näitä päätöksiä. Suorituskykyperusteista sotilasstrategista mallia soveltaen sotilasstrategia osana suurstrategiaa pohjautuu kolmeen kulmakiveen, jossa poliittinen autonomia mahdollistaa tavoitteiden asettamisen, operatiivinen autonomia luo konseptit, joilla tavoitteisiin pyritään ja teollinen autonomia tuottaa tarvittavat resurssit.¹⁹⁶

Keskeisimpään asemaan tutkimuksen viitekehyksessä nousee operatiivinen autonomia. Tämä perustuu niin aiempiin tutkimuksiin, kuin asiakirja- ja haastattelumateriaaleihin. Esimerkiksi Kempin ja Kunzin mukaan idea EU:n pysyvästä operatiivisesta sotilasesikunnasta on keskeisessä roolissa operatiivisen autonomian kysymyksessä. Heille MPCC on ensimmäinen merkittävät askel kohti tulevaisuuden EU:n pysyvää operatiivista sotilasesikuntaa.¹⁹⁷ Järvenpää ym. listaavat MPCC:n osaksi EU:n institutionaalisen ulottuvuuden kehittämistä, joka tässä tutkimuksessa nivoutuu osaksi operatiivista autonomiaa.¹⁹⁸ Seuraavissa alaluvuissa esitetään tutkimuksessa luodut määritelmät operatiivisesta autonomiasta, poliittisesta autonomiasta ja teollisesta autonomiasta.

¹⁹³ Tässä tutkimuksessa englanninkielinen termi operational autonomy, tai siihen viittavat termit, käännetään muotoon operatiivinen autonomia. Joissain suomalaisissa yhteyksissä käännöks on myös operationaalinen autonomia.

¹⁹⁴ Euroopan parlamentti (2018) *Sotilaallinen liikkuvuus. Euroopan parlamentin päätöslauselma 11. joulukuuta 2018 sotilaallisesta liikkuvuudesta (2018/2156(INI)). P8_TA(2018)0498*, kohta 1.

¹⁹⁵ Kempin ja Kunz (2017), s. 10.

¹⁹⁶ Tämä jako yhdistää strategisen autonomian suorituskykyperusteiseen strategiseen malliin, joka on esitelty luvussa 2.

¹⁹⁷ Kempin ja Kunz (2017), s. 18.

¹⁹⁸ Järvenpää, Major ja Sakkov (2019), s. V-VI.

3.4.1 Operatiivinen autonomia

*”[I]n full control of its security environment, choosing the time and place of action, the EU, through CSDP missions and operations as well as other relevant instruments, should be able to intervene across the whole spectrum of crisis management, including crisis prevention and crisis resolution, thus encompassing all stages of the conflict cycle, as well as fully participating in keeping Europe secure and ensuring the common security and defence of the entire area of freedom, security and justice;”*¹⁹⁹

Kempin ja Kunz ovat kuvanneet operatiivisen autonomian kapasiteettina, joka perustuu tarvittavaan institutionaaliseen viitekehykseen ja vaadittaviin kykyihin, joilla voidaan itsenäisesti suunnitella ja toteuttaa siviili- ja/tai sotilasoperaatioita.²⁰⁰ Mauroille operatiivinen autonomia tarkoittaa kykyä toteuttaa sotilaallisia operaatioita itsenäisesti. Tämä tarkoittaa itsenäisiä kykyjä tilanteenarviointiin, sopivaa sotilaskoneistoa toteuttamaan operaatiot sekä logistiikka.²⁰¹ Järvenpään ym. analyysissä operatiivinen autonomia näkyy strategisen autonomian institutionaalisen ulottuvuuden kyvyissä hallita asetettujen päämäärien vaatimia rakenteita ja niiden valmistelua sekä kyvykkyyksien ulottuvuuden sotilaallisten, siviili-, talous- ja operatiivisen kyvykkyyksien saatavuudessa, joilla toimeenpannaan prioriteetit ja päätökset.²⁰²

Tämän tutkimuksen viitekehyksessä operatiivisen autonomian tunnistetaan perustuvan Kempinin ja Kunzin esittämän mukaisesti institutionaaliseen viitekehykseen ja vaadittaviin kykyihin. Operatiivisen autonomian tarkoitus on mahdollistaa oman turvallisuusympäristön kontrolloimisen ja sotilas-, siviili- tai yhteisoperaatioiden toteuttamisen EU:n YTPP:n institutionaalisessa viitekehyksessä riippumatta muiden toimijoiden kyvykkyyksistä. Tämä tarkoittaa kykyä valita aika ja paikka sekä sopivat YTPP:n instrumentit, joilla voidaan vaikuttaa missä tahansa vaiheessa konfliktia.²⁰³ Keskeistä on pyrkimys muuttaa EU:n YTPP:n reaktiivinen luonne ennakoivammaksi ja nopeammaksi, mikä on ollut EU:n YTPP:n keskeinen ongelma.²⁰⁴ Suorituskykyperusteista sotilasstrategista mallia soveltaen operatiivisen autonomian nähdään luovan ne konseptit, joilla vastataan asetettuihin tavoitteisiin ja käytetään saatavissa olevia resursseja.

¹⁹⁹ Euroopan parlamentti (2016) *Implementation of the Common Security and Defence Policy. P8_TA (2016) 0440*, k. 13.

²⁰⁰ Kempin ja Kunz (2017), s. 10.

²⁰¹ Mauro (2018a), s. 24-25.

²⁰² Järvenpää, Major ja Sakkov (2019), s. IV.

²⁰³ Esimerkiksi Euroopan parlamentti (2016), kohta 13.

²⁰⁴ Simón, Luis (2011) *Crisis Management Just Won't Cut It Anymore: Military Planning and CSDP After Lisbon*, teoksessa Simón ja Mattelaer (2011), s. 13.

Institutionaalinen viitekehys sisältää näkyviä ja näkymättömiä rakenteita, jotka yhdessä muodostavat toiminnalliset kyvyt. Euroopan parlamentti huomautti heti Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) perustamisen jälkeen, että EUH:n rakenne ei sisältänyt kaikkia tarvittavia kykyjä, joita kriiseihin vastaamiseksi tarvittaisiin.²⁰⁵ Institutionaalisen viitekehysten vahvistamiseen liittyivät myös vaatimukset esimerkiksi EU:n YTPP:n päätöksenteon joustavoittamisesta, lainsäädännöllisten ja taloudellisten raamien uudelleentarkastelusta sekä pysyvien komento- ja johtamisjärjestelmien perustamisesta.²⁰⁶ Operatiivista autonomiaa ovat 2010-luvulla rajoittaneet esimerkiksi EU:n YTPP:n hidas reaktiokyky, pitkä ja joustamaton päätöksentekoprosessi, rahoitus, operaatioympäristöön heikosti sopineet mandaatit, budjettirajoitteet, joukkojen muodostaminen ja logistiset ja taloudelliset haasteet.²⁰⁷

Institutionaalinen viitekehys ei voi rajoittua vain operatiiviseen autonomiaan, vaan sen tulisi yhdistää poliittiset ja operatiiviset toimijat, jolloin sotilasstrategisen näkökulman mukaan poliittisessa prosessissa asetut päämäärät voidaan muuttaa sotilasstrategisella tasolla käytännöksi, eli operatiivisen autonomian konsepteiksi.²⁰⁸ Operatiivisen autonomian kehittäminen perustuu poliittiselle autonomialle, koska kaikki perustuu strategisen ympäristön poliittiseen analyysiin ja uhka-arvioon.²⁰⁹

Institutionaalinen viitekehys liittyy niihin käsityksiin, joita EU:n YTPP:lle annetaan, ja jotka ohjaavat sen suunnittelua ja toteutusta. Kyse on eräällä tavalla yhteisestä toimintakulttuurista. EU:n yhdenmukainen lähestymistapa konflikteihin on tässä näkemyksessä ”doktriini”, joka muovaa institutionaalista viitekehystä. EU:n YTPP:n institutionaalinen viitekehys on ylipäättään suurien muutosten keskellä yhdenmukaisen lähestymistavan myötä. CMPD on käytännössä jo sulautunut uudeksi ISP:ksi (EEAS Directorate Integrated Approach for Security and Peace) ja ulkoasianhallinto on operoimassa kahdessa pilarissa, poliittisessa ja toimeenpanevassa, jossa MPCC kuuluu toimeenpanevaan pilariin.²¹⁰

²⁰⁵ Euroopan parlamentti (2011a) *Development of the common security and defence policy following the entry into force of the Lisbon Treaty European Parliament resolution of 11 May 2011 on the development of the common security and defence policy following the entry into force of the Lisbon Treaty (2010/2299(INI))* P7_TA(2011)0228 kohta 19: “Regrets the fact that the provisional organisation chart of the EEAS does not include all existing units dealing with crisis response planning and programming, conflict prevention and peacebuilding with the CSDP structures in line with the Madrid agreement” ja Euroopan parlamentti (2012b) *Mietintö. EU:n keskinäistä puolustusta ja yhteisvastuuta koskevista lausekkeista: poliittinen ja operatiivinen ulottuvuus (2012/2223(INI))*, Bryssel 30.10.2012, s. 6.

²⁰⁶ Euroopan parlamentti (2013), kohta 15: “regrets the lack of flexibility within the Union’s decision-making procedures which account for delayed effective responses in crisis scenarios, as the two examples illustrate”; kohta 18: “Asks that the functional problems of civilian CSDP missions, notably regarding the speed of deployment and staffing, be tackled by reviewing their legal and financial framework, which often complicates the decision-making process and leads to delays”; kohta 22: “Highlights the fact that successful military operations require a clear command and control function; reiterates therefore its call for the establishment of a permanent military operational headquarters”.

²⁰⁷ Euroopan parlamentti (2015), kohta 10.

²⁰⁸ Katso luku 2.2.5 Sotilasstrateginen taso, jossa viitattu Kerttunen (2013), s. 42.

²⁰⁹ Kempin ja Kunz (2017), s. 15.

²¹⁰ Besch, Sofia (2019) *EU’s Institutional Framework regarding Defence Matters*. IN-DEPTH ANALYSIS Requested by the Sub-Committee on Security and Defence, s. 8-9.

Operatiivinen autonomia vaatii riittävät resurssit ja kyvykkyydet, joiden puute on nostettu usein esiin strategista autonomiaa rajoittavana tekijänä.²¹¹ Käytännössä EU:n YTPP nojaa jäsenmaiden kyvykkyyksiin ja 2000-luvulla tehdyt leikkaukset puolustusbudjetteihin laskivat EU:n operatiivisia kykyjä.²¹² Ollakseen luotettava ja uskottava toimia, Euroopan unionin pitäisi olla riippumaton kolmansien osapuolien kyvykkyyksistä. Operatiivinen autonomia viittaa Euroopan unioniin strategiseen autonomiaan pitkälti sellaisena, kuin se Saint Malon sopimuksen jälkeen nähtiin.²¹³ Ranskan presidentti Emmanuel Macronin käyttämän termin ”Euroopan autonomiset operointikyvyt”, on tulkittu ankkuroivan strategisen autonomian nimenomaisesti puolustukseen.²¹⁴

Operatiivinen suunnittelu ja toteutus ovat keskeisiä operatiiviselle autonomialle ja ne liittyvät niin institutionaalisen viitekehyksen vahvistamiseen kuin suoraan kyvykkyyksien rakentamiseen ja käyttämiseen. Sotilaallinen suunnittelutyö on monialaista aina standardisoinnista ja keskinäissopivuuksista doktriiniin ja komento- ja johtamisprosesseihin.²¹⁵ Kempinin ja Kunzin mukaan operatiivisen autonomian rakentamisen kulmakivet ovat komento- ja johtamisrakenne sekä käytettävät sotilaalliset ja siviilikyvyt. Näillä tulisi mahdollistaa EU:n kyky vastata uhkiin ja toimia konfliktien ennaltaehkäisemiseksi, kriiseihin vastaamiseksi, kriisinhallinnassa, konfliktien ratkaisemisessa sekä rauhan rakentamisessa.²¹⁶

Operatiivisen autonomian kuvataan siis perustuvan tarvittavaan institutionaaliseen viitekehykseen ja vaadittaviin kykyihin, joilla voidaan itsenäisesti suunnitella ja toteuttaa siviili- ja/tai sotilasoperaatioita sekä kontrolloida omaa turvallisuusympäristöä. Komento- ja johtamisrakenteen, käytettävissä olevien sotilaallisten ja siviilivoimavarojen sekä muiden EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan työkalujen tulisi mahdollistaa kyky vaikuttaa missä tahansa vaiheessa konfliktia niiden poliittisstrategisten vaatimusten mukaan, joita on asetettu.

²¹¹ Esimerkiksi Euroopan parlamentti (2015), kohta 6: “*considers that at present the Union hardly possesses the requisite resources, operationally, industrially or in terms of capabilities, to contribute in a decisive way to the prevention and management of international crises and to assert its own strategic autonomy and strategic interests, in line with the values and norms enshrined in Article 21 of the Lisbon Treaty;*

²¹² Ibid., kohta 34: “*Considers that national defence budgets have been reduced due to the effects of the 2008 economic and financial crisis and that the reductions have taken place without coordination between the Member States, thus jeopardising the Union’s strategic autonomy and the ability of its Member States to meet the capacity requirements of their armed forces, and with detrimental consequences as regards the Union’s responsibilities and potential as a global security provider; stresses the importance of upfront planning on strategic investment in the purchase and renovation of equipment among Member States;*”

²¹³ Terrift, Terry (2003) *The CJTF Concept and the Limits of European Autonomy*, kirjassa Howorth, Jolyon ja John T.S. Keeler (2003) (eds) *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave, Macmillan, US.

²¹⁴ Macron, Emmanuel (2017) *Sorbonne speech of Emmanuel Macron - Full text / English version*. Puhe Sorbonnen yliopistossa 26.9.2017. [<https://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>]. Luettu 13.4.2019.

²¹⁵ Euroopan parlamentti (2018), kohta 13.

²¹⁶ Kempin ja Kunz (2017), s. 15.

3.4.2 Muut osatekijät: poliittinen autonomia ja teollinen autonomia

Operatiivisen autonomian lisäksi muut strategisen autonomian osatekijät ovat tämän tutkimuksen valossa poliittinen ja teollinen autonomia. Nämä osatekijät jäävät tutkimuksen viitekehyksessä sivurooliin suhteessa kysymykseen EU:n pysyvästä operatiivisesta sotilasesikunnasta. Strategisen autonomian osatekijät ovat kuitenkin keskinäisriippuvaisia, eikä niitä voida käsitellä täysin itsenäisesti. Poliittisen ja teollisen autonomian rajapinnat ja sisällöt ovat siksi myös tutkimuksen konstruoidun viitekehyksen kannalta olennaiset.

Poliittinen autonomia nähdään tässä tutkimuksessa kykynä tehdä turvallisuuspoliittisia päätöksiä ja panna ne toimeen.²¹⁷ Suorituskykyperusteista sotilasstrategista mallia soveltaen poliittisen autonomian nähdään mahdollistavan kolmansista osapuolista riippumattomien tavoitteiden asettamisen EU:n YTPP:lle, joiden täyttämiseen vastataan operatiivisilla konsepteilla ja saatavissa olevilla resursseilla. Poliittinen autonomia näkyy instituutioiden ja poliittisten päätöksiä vapauden korostamisena, mutta samalla myös yhteisen ajattelun ja strategisen kulttuurin kehittämisenä. Operatiivisen autonomian institutionaalinen viitekehys liittyy vahvasti poliittiseen autonomiaan. EU:n YTPP:n kannalta päätöksentekoprosessin ongelmat ovat johtaneet operaatioiden rajoittuneeseen kokoon ja vaikuttavuuteen.²¹⁸ Päätöksenteon ongelmallisuus näkyy myös EU:n taisteluosastojen käyttämättömyytenä. YTPP-operaatioiden rahoitusjärjestelmä on ollut yksi selkeä ongelma, joka on johtanut viivästyksiin tai täydelliseen päätöksenteon lamautumiseen.²¹⁹ Päätöksentekoa ovat hidastaneet myös ongelmat joukkojen generoinnissa ja jäsenmaiden tarjoamissa suorituskyvyissä.²²⁰

Poliittisen autonomian osalta kyse on etenkin suhteesta Natoon ja Yhdysvaltoihin, mutta myös riippuvuudesta EU:n omien jäsenmaiden poliittisesta tahdosta. Huomattavaa on Brexitin vaikutus. Brexit antoi tilaisuuden toteuttaa pitkään Iso-Britannian estämiä hankkeita.²²¹ Poliittinen autonomia strategisen autonomian osatekijänä ei sulje pois yhteistyön merkitystä vaan jopa korostaa sitä. Strategisten kumppanuuksien ylläpitäminen vahvistaa autonomiaa ja tukee omien poliittisten päämäärien saavuttamista. Poliittisten tavoitteiden ja strategisen ohjauksen tulisi olla linjassa, jotta EU:lla olisi kyky strategiseen autonomiaan. Tämä yhdistyy samalla strategiseen yhteistyöhön kansainvälisten organisaatioiden, kuten Naton kanssa.²²²

²¹⁷ Kempin ja Kunz (2017), s. 10.

²¹⁸ Euroopan parlamentti (2013), kohta 15.

²¹⁹ Ibid., kohta 26.

²²⁰ Euroopan parlamentti (2012a), kohdat 63-64.

²²¹ Euroopan parlamentti (2017), kohta 9.

²²² Euroopan Parlamentti (2011a), kohta 3. *“Is of the view that enhancing strategic autonomy in security affairs entails, for the EU, the capacity to agree upon common political objectives and strategic guidelines, to establish strategic partnerships with relevant international organisations, including NATO, and States to collect adequate information and*

Päätöksenteko on ennen kaikkea poliittinen ulottuvuus strategisen autonomian konseptissa. Suurimpana ongelmana on ollut päätöksentekoprosessien joustamattomuus, joista etenkin Libya ja Mali ovat olleet selkeät esimerkit. Käytännön esimerkkeinä, joita käsitellään myös myöhemmissä luvuissa, nousevat esiin Libyan operaatioon 2011 liittyneet poliittiset ongelmat sekä Turkin ja EU:n suhteiden aiheuttamat ongelmat NATO-yhteistyöhön.²²³

Tutkimuksessa keskeiseen asemaan nousevan operatiivisen autonomian kehittäminen perustuu poliittiselle autonomialle ja strategisen ympäristön poliittiseen analyysiin ja uhka-arvioon.²²⁴ Operatiivista autonomiaa ja poliittista autonomiaa yhdistää institutionaalinen viitekehys. EU:n YTPP:n tehokkuus, näkyvyys ja vaikuttavuus vaatii strategisen autonomian kaikkien konseptien hyödyntämistä, mikä käytännössä vaatii poliittista johtajuutta.²²⁵ Samalla EU:n sisällä on tarve vahvistaa poliittista sitoutumista jäsenmaiden kesken.²²⁶ EU:lta vaaditaan tulevista tunnustetuksi ulkopoliittiseksi toimijaksi, jossa poliittisen autonomian saavuttaminen on ensisijaisessa roolissa.²²⁷

Teollinen autonomia tarkoittaa tässä tutkimuksessa kykyä kehittää, rakentaa ja ylläpitää kyvykkyyksiä, joita vaaditaan operatiivisen autonomian ylläpitämiseen tai saavuttamiseen.²²⁸ Strategisen autonomian toteutumiseksi, jotta Euroopan unioni voi tehdä riippumattomia päätöksiä ja toimia riippumattomasti, se tarvitsee suorituskykyjä, joita se voi käyttää riippumattomasti. Ollakseen luotettava ja uskottava toimia, Euroopan unionin pitäisi olla riippumaton kolmansien osapuolien kyvykkyyksistä. Tässä yhteydessä nostetaan esiin huoltovarmuuden, kriittisen teknologian saatavuus ja operatiivisen suvereniteetin kriittisyys.²²⁹

Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelman mukaan vahvempi eurooppalainen puolustus edellyttäisi jäsenvaltioita hankkimaan yhteistyössä kaikki maa-, ilma-, avaruus- ja merivoimien valmiudet sekä kehittämään ja ylläpitämään niitä. Puolustusalan toimintasuunnitelmassa viitataan EU:n globaalistrategian vaatimukseen Euroopan investoinneille ja yhteistoiminnallisten lähestymistapojen kehittämiseksi useilla puolustusteollisuuden aloilla. Näitä ovat esimerkiksi ”tiedustelu, valvonta ja tunnistus, kauko-ohjatut ilma-alusjärjestelmät, satelliittiviestintä ja

generate joint analyses and assessments, to harness and, where necessary, pool financial, civilian and military resources, to plan and run effective crisis management operations across the extended range of the Petersberg-type missions, and to frame and implement a common defence policy, laying the first tangible foundations on which to build common defence.”

²²³ Euroopan parlamentti (2012a), kohdat 51 ja 110.

²²⁴ Kempin ja Kunz (2017), s. 15.

²²⁵ Euroopan parlamentti (2015), kohta 5.

²²⁶ Euroopan parlamentti (2017), kohta 4.

²²⁷ Euroopan parlamentti (2017), kohta 10.

²²⁸ Vertaa esimerkiksi Kempin ja Kunz (2017), s. 10.

²²⁹ Euroopan komissio (2013), s. 3.

*riippumaton pääsy avaruuteen ja pysyvä maan havainnointi; huipputasen sotilaalliset valmiudet, mukaan lukien strategiset edellytykset, sekä valmiudet varmistaa kyber- ja meriturvallisuus”.*²³⁰

Libyan sota vuonna 2011 paljasti EU:n jäsenmaiden puuttuvia kyvykkyyksissä, kuten esimerkiksi tiedustelulennokit, ilmatankkauskyvyn, tiedustelun ja täsmäaseet.²³¹ Talouskriisin ja vuoden 2011 Libyan kriisin johdosta Euroopan parlamentti esitti samana vuonna ohjelmaa, jossa oli tarkoitus parantaa puolustussuunnittelun koordinaatiota, kyvykkyyksien pooling and sharing- toimintaa, puolustustutkimuksen ja teknologian kehitystä, rakentaa Euroopan puolustuksen teknologista ja teollista pohjaa, perustaa puolustusteollisuusmarkkinat, ja kehittää EU-tason rahoitusta.²³²

Euroopan puolustuksen teknologinen ja teollinen perusta (EDTIB, European Defence Technological and Industrial Base) on perustavanlaatuinen tekijä Euroopan unionin strategiselle autonomialle.²³³ EDTIB on ollut Euroopan vastaus kansallisten puolustusbudjettien pienemiseen, puolustusmateriaalin nousseisiin kustannuksiin sekä toisaalta päällekkäisyyksien karsimiseen ja kilpailun lisäämiseen kansainvälisillä markkinoilla. Strategisen autonomian näkökulmasta huolto- ja toimitusvarmuus sisältää riippuvuusriskejä, joihin EU varautuu. Riippuvuudet voivat johtua esimerkiksi poliittisista rajoitteista, byrokraattisista regulaatioista, teollisuustuotannon puutteista, teknologian tai materiaalin puutteista sekä markkinoiden toimimattomuudesta.²³⁴

Tässä tutkimuksessa teollinen autonomia ei ole keskeisessä roolissa, vaikka strategisen autonomian tosiasiallisessa saavuttamisessa sillä voi olla jopa merkittävin rooli. Toimijoita, kuten Euroopan puolustusvirasto, ja rakenteita, kuten pysyvää rakenteellista yhteistyötä (PRY, eng. PESCO) tai puolustuksen vuosittaista arviointia (CARD) ei tässä tutkimuksessa käsitellä. Joka tapauksessa on tunnistettava, että teollinen autonomia mahdollistaa pyrkimykset operatiiviseen ja poliittiseen autonomiaan. EU:n päätöksenteolla ja operatiivisella autonomialla täytyy olla riittävät resurssit esimerkiksi tiedustelutiedon hankkimiseen, kommunikointiin ja avaruustiedusteluun.²³⁵ Strategisen ja operatiivisen autonomian kannalta on keskeisestä tunnistaa ja täyttää suorituskykyaukot.²³⁶

²³⁰ Euroopan komissio (2016) *Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelma, COM(2016) 950 final*, Bryssel, 30.11.2016, s. 2.

²³¹ Euroopan parlamentti (2012a), kohta 83 ja kohta 74.

²³² Euroopan parlamentti (2011b) *Rahoituskriisin vaikutus puolustusalaan. Euroopan parlamentin päätöslauselma 14. joulukuuta 2011 rahoituskriisin vaikutuksista EU:n jäsenvaltioiden puolustusalaan (2011/2177(INI)) P7_TA(2011)0574*

²³³ Euroopan parlamentti (2016), kohdat 41-43.

²³⁴ Euroopan parlamentin turvallisuus- ja puolustusalan alivaliokunta SEDE (2013) *The Development of A European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433838/EXPO-SEDE_ET%282013%29433838_EN.pdf], s. 51-52. Luettu 13.10.2019.

²³⁵ Euroopan parlamentti (2012a), kohta 96.

²³⁶ Ibid., kohta 42.

3.4 Yhteenveto: konstruoitu viitekehys

Tutkimuksen viitekehysten konstruointi on perustunut poliittisstrategisella tasolla rakenteellisen realismin ja sotilasstrategisella tasolla suorituskykyperusteisen strategisen mallin yhdistämiseen. Konstruoidun viitekehysten tarkoitus on ollut täsmentää tutkimustavoitteita, rajata tehtävää ja tunnistaa tutkittavat ilmiöt.

Strateginen autonomia on tutkimuksen viitekehyksessä Euroopan unionin vahvan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tulos, jolla mahdollistetaan Euroopan etujen, intressien ja arvojen turvaamisen turvallisuusympäristön ja voimatasapainon muutoksessa. Rakenteellisen realismin mukaisessa anarkisessa maailmassa syntyy erimielisyyksiä, joiden ratkaisemiseen vaaditaan tarvittaessa myös sotilaallisia kyvykkyyksiä. Osana valtaresursseja sotilaalliset kyvykkyydet auttavat myös Euroopan unionia saavuttamaan päämääränsä. Strateginen autonomia ei ole lopputavoite itsessään, vaan konsepti jolla turvataan EU:n arvot ja intressit. Strateginen autonomia liittyy joillain osa-alueilla kykyyn tasapainottaa, eli kykyyn asettaa itse omat etunsa ja päämääränsä, ja toisaalta joillain osa-alueilla liittoumissa voimakkaampaan kykyyn vaikuttaa liittouman päämääriin ja toimintoihin.

Strateginen autonomia ymmärretään EU:n kykyä toimia riippumattomasti strategisten etujensa turvaamiseksi. Konsepti on kuitenkin liian laaja käsiteltäväksi kokonaisuutena. Analyysin perustana strateginen autonomia jaetaan tutkimuksessa kolmeen osatekijään, jotka ovat operatiivinen autonomia, poliittinen autonomia sekä puolustusteollinen autonomia. Tutkimuksen keskiöön nousee operatiivinen autonomia, jonka yksi keskeinen tekijä on kysymys EU:n pysyvästä operatiivisesta sotilasesikunnasta. Suorituskykyperusteisen sotilasstrategista mallia soveltaen sotilasstrategia osana suurstrategiaa pohjautuu kolmeen kulmakiveen, jossa poliittinen autonomia mahdollistaa tavoitteiden asettamisen, operatiivinen autonomia luo konseptit, joilla tavoitteisiin pyritään ja teollinen autonomia tuottaa tarvittavat resurssit.

Operatiivinen autonomia perustuu institutionaaliseen viitekehykseen ja vaadittaviin sotilaallisiin kyvykkyyksiin. Operatiivisen autonomian tavoitteena on mahdollistaa oman turvallisuusympäristön kontrollointi, valita aika ja paikka sekä sopivat YTPP:n instrumentit, joilla voidaan vaikuttaa missä tahansa vaiheessa konfliktia. Tämä sisältää EU:n YTPP:n institutionaalisen viitekehysten ja sitä tukevat riippumattomat kyvykkyydet. Operatiivinen autonomia on kuitenkin samalla keskinäisriippuvainen poliittisen autonomian ja teollisen autonomian osatekijöistä. Poliittinen autonomia määrittellään kyvyksi tehdä turvallisuuspoliittisia päätöksiä ja panna ne toimeen. Teollinen autonomia määrittellään kyvyksi kehittää, rakentaa ja ylläpitää kyvykkyyksiä, joita vaaditaan operatiivisen autonomian ylläpitämiseen tai saavuttamiseen.

Viitekehysten konstruoinnilla tutkimustavoitteet ja tehtävä on rajattu voimakkaammin operatiivista autonomiaa tukevien ja rajoittavien tekijöiden löytämiseen tutkittavista ilmiöistä. Tutkittavat ilmiöt, EU:n pysyvä operatiivinen sotilasesikunta ja sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, liittyvät käsiteanalyysin perusteella teoriassa ensisijaisesti operatiivisen autonomian vaatiman institutionaalisen viitekehysten sekä komento- ja johtamisrakenteen vahvistamiseen. Seuraavissa luvuissa näihin teemoihin etsitään käytännön vastauksia.

Käsiteanalyysin tulokset ja konstruoitu tutkimuksen viitekehys on tiivistetty alla.

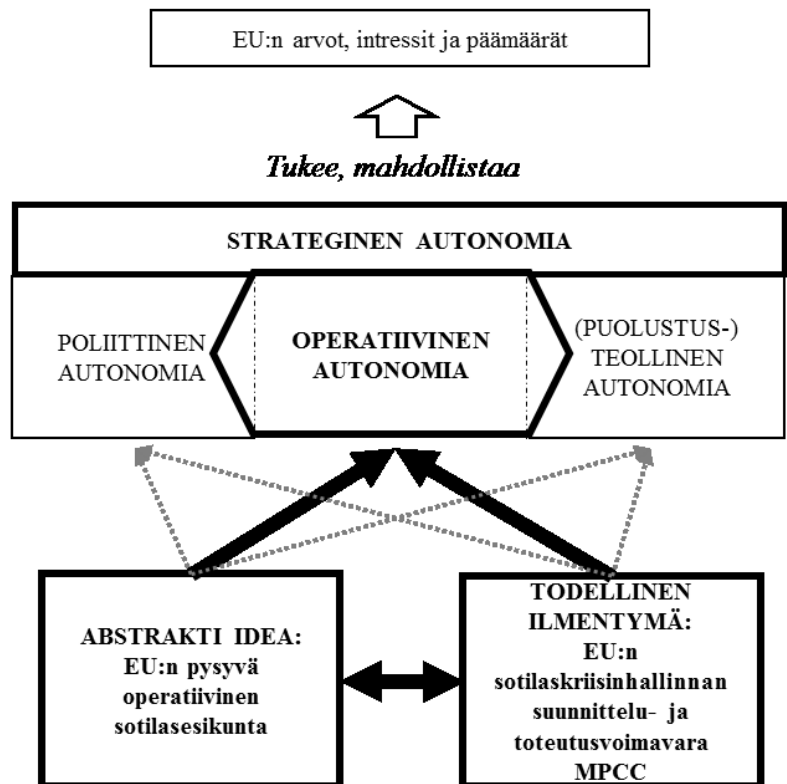
POLIITTISSTRATEGISEN TASON
teoriaohjaava selitysmalli:

*Rakenteellisen realismin mukainen
valtakamppailu.*

SOTILASSTRATEGISEN TASON
tulkinnallinen viitekehys:

*Suorituskykyperusteisen strategisen
mallin mukaiset keinot tukea turvallisuus-
päämääriä.*

**TUTKIMUKSEN EMPIRISET
KOhteET:** EU:n pysyvä
operatiivinen sotilasesikunta ideana
ja EU:n sotilaskriisinhallinnan
suunnittelu- ja toteutusvoimavara
MPCC todellisen maailman
ilmiönä.



Kuva 2: Konstruoitu viitekehys.

STRATEGINEN AUTONOMIA		
POLIITTINEN AUTONOMIA	OPERATIIVINEN AUTONOMIA	TEOLLINEN AUTONOMIA
Kyky tehdä turvallisuuspoliittisia päätöksiä ja panna ne toimeen.	Kyky EU:n YTPP:n institutionaalisessa viitekehyksessä kontrolloida turvallisuusympäristöä, valita omien toimien aika ja paikka sekä sopivat instrumentit, joilla voidaan vaikuttaa missä tahansa vaiheessa konfliktia riippumatta muiden toimijoiden kyvykkyyksistä.	Kyky kehittää, rakentaa ja ylläpitää kyvykkyyksiä, joita vaaditaan operatiivisen autonomian ylläpitämiseen tai saavuttamiseen.

Taulukko 1: Strategisen autonomian osatekijöiden määritelmät.

4 PUUTTUVA PALANEN: EU:N PYSYVÄN OPERATIIVISEN SOTILASESIKUNNAN TARVE VUOSINA 2009-2016

Tässä kappaleessa tarkastellaan EU:n pysyvää operatiivista sotilasesikuntaa tarpeena, puutteena tai ilmiönä Lissabonin sopimuksen jälkeisenä aikana EU:n globaalistrategian julkaisuun asti ja ennen MPCC:n perustamista. Tarkoituksena on selvittää, miten tarve EU:n pysyvälle operatiiviselle sotilasesikunnalle on ilmennyt Lissabonin sopimuksen solmimisen jälkeisenä aikana suhteessa strategisen autonomian tavoitteeseen. EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan tarvetta lähestytään etenkin operatiivisen autonomian vaatimuksista käsin. Esimerkiksi Kempinin ja Kunzin mukaan EU:n pysyvä operatiivinen sotilasesikunta on keskeisessä roolissa operatiivisen autonomian saavuttamisessa.²³⁷

Operatiivisen autonomian pitäisi mahdollistaa oman turvallisuusympäristön kontrolloimisen ja operaatioiden toteuttamisen EU:n YTPP:n institutionaalisessa viitekehyksessä riippumatta muiden toimijoiden kyvykkyyksistä. Tämä tarkoittaa kykyä valita aika ja paikka sekä sopivat YTPP:n instrumentit, joilla voidaan vaikuttaa missä tahansa vaiheessa konfliktia. Seuraavissa alaluvuissa selvitetään ensin EU:n sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden ja koulutusmissioiden komentorakennetta. Tämän jälkeen selvitetään operaatioesikuntavaihtoehdot ja laajemmin tarve sotilasstrategisen tason esikunnalle sekä kolmantena tarkastellaan kysymystä EU:n yhteisestä puolustuksesta. Siviilioperaatioita ei tässä tutkimuksessa erikseen tarkastella.

Havaintona on, että EU:n sotilaallisen suunnittelu- ja johtamiskyvyn tarve jakaantuu kahteen osaan. Kysymys on toisaalta operatiivisen johtamiskyvyn saatavuudesta, operaatioesikunnasta (OHQ), ja toisaalta EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan eri ohjaustasojen yhdistämisestä, sotilasstrategisen tason esikunnasta. EU:n sotilaallinen komento- ja johtamiskonsepti periaatteessa yhdistää nämä osa-alueet määritelmässään operaatioesikunnasta, *Operation Headquarters (OHQ)*²³⁸, mutta tutkimustyön tarkentamiseksi ja analyysin tuloksena erotellaan ne tässä toisistaan. Lisäksi kysymys on ylipäätään EU:n puolustuksen yhdentymisestä. Asiantuntijahaastatteluiden analyysin tuloksena rajattiin käsittelystä ulos Euroopan turvallisuusympäristön muutosten suorat vaikutukset EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan tarpeelle. Kysymys EU:n pysyvästä operatiivisesta sotilasesikunnasta liittyy EU:n päätöksentekomekanismeihin ja poliittiseen konsensukseen, ei lähialueiden turvallisuustilanteeseen tai sen muutoksiin.²³⁹

²³⁷ Kempin ja Kunz (2017), s. 18.

²³⁸ Euroopan unionin neuvosto (2019b) *EU Concept for Military Command and Control, Rev 8, 8798/19*, Bryssel 23.4.2019, kohta D-8-b. "EU Operation Headquarters (OHQ) - Military strategic level. The OHQ is the static headquarters which supports the OpCdr, located outside the Area of Operations (AOO)."

²³⁹ Asiantuntijahaastattelut 1-5, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020. Katso liite 1, kysymys 1.

4.1 EU:n YTPP:n sotilaalliset kriisihallintaoperaatiot ja koulutusmissiot

Euroopan unioni ei ole puolustusunioni, eikä sen toimiin kuulu alueellinen puolustus. Lissabonin sopimuksen mukaan ”EU voi käyttää siviili- ja sotilasvoimavaroja EU:n ulkopuolella rauhan turvaamiseen, konfliktien ehkäisemiseen ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamiseen”²⁴⁰. Näitä voimavaroja voidaan käyttää EU:n YTPP:n mukaisiin humanitaarisiin- ja pelastustehtäviin, konfliktien ehkäisyyn, taistelujoukkojen tehtäviin kriisinhallinnassa, yhteisiin toimiin aseidenriisunnan alalla, neuvonta- ja tukitehtäviin sotilasasioissa sekä konfliktin jälkeiseen vakauttamiseen.²⁴¹

EU käynnisti vuosina 2009-2016 täytäntöönpanoa sisältävät EUFOR-operaatiot Keski-Afrikan tasavallassa (EUFOR RCA, 2015) ja Välimerellä EUNAVFOR MED Sophia (2015).²⁴² Koulutusmissiot EU käynnisti Somaliassa (EUTM Somalia, 2010), Malissa (EUTM Mali, 2013) ja Keski-Afrikan tasavallassa (EUTM RCA, 2016). Huomattava operaatio EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan kysymyksen kannalta tarkastelujaksolla oli lisäksi EUFOR Libya, jota ei kuitenkaan koskaan toteutettu. EUFOR Libyaä käsitellään tämän luvun alaluvussa.

Tarkastelujaksolla EU käynnisti kaksi varsinaista toimeenpanoa sisältänyttä operaatiota. Nämä olivat EUFOR RCA Keski-Afrikan tasavallassa ja EUNAVFOR MED Sophia Välimerellä. EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan näkökulmasta huomionarvoista molemmissa operaatioissa on niiden toteuttaminen käytännössä yhden kehysvaltion johdolla ja niiden sotilasstrategisessä suunnittelussa tehdyt poikkeukset. EUFOR RCA:n osalta voidaan nostaa esiin myös toimeenpanon suhteellinen hitaus ja EUNAVFOR MED:n osalta poliittisten tavoitteiden ja sotilaallisten keinojen epäsuhta. Toisaalta on todettava, että operaatioiden operatiivisen johtamisen ja operaatioesikuntien toiminnan suhteen sinänsä ei tutkimuksessa löydetty suurta kritiikkiä.

²⁴⁰ Euroopan unionin virallinen lehti (2007) *LISSABONIN SOPIMUS. EUROOPAN UNIONISTA TEHDYN SOPIMUKSEN JA EUROOPAN YHTEISÖN PERUSTAMISSOPIMUKSEN MUUTTAMISESTA (2007/C 306/01)*, kohta 49-a.

²⁴¹ Ibid., kohta 50.

²⁴² Jo käynnissä olleista operaatiosta operaatio ALTHEA Bosnia-Hertsegovinassa ja EUNAVFOR Atalanta jatkuivat koko tutkimusjakson läpi.

EUFOR RCA oli ”sotilaallinen siirtymäoperaatio” turvallisen ja vakaan toimintaympäristön edistämiseksi Keski-Afrikan tasavallassa toteutettavalle afrikkalaisjohtoiselle kansainväliselle tukioperaatiolle (AFISM-CAR) ja se perustui YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 2134 (2014) esitettyyn toimeksiantoon.²⁴³ Keski-Afrikan tilanne herätti huolta jo vuoden 2013 lopulla ja Ranska reagoi tilanteeseen ensin itsenäisesti perustamalla operaatio Sangaris’n ja lähettämällä alueelle 1500 sotilasta.²⁴⁴ Euroopan unionin neuvosto teki päätöksen Keski-Afrikan tasavallassa toteutettavasta Euroopan unionin sotilasoperaatiosta (EUFOR RCA) 10.2.2014.²⁴⁵ EUFOR RCA:n mandaatti perustui neuvoston 20.1.2014 hyväksymässä kriisinhallinnan toiminta-ajatuksessa määrättyihin poliittisiin, strategisiin ja poliittissotilaallisiin tavoitteisiin.²⁴⁶

Komentorakenne muodostettiin niin, että PTK huolehti korkean edustajan alaisuudessa EUFOR RCA:n poliittisesta valvonnasta ja strategisesta ohjauksesta. EU:n sotilasoperaation tavoitteita ja sen päättämistä koskeva päätösvalta säilyi neuvostolla. PTK raportoi neuvostolle ja EUSK:n puheenjohtaja PTK:lle EUFOR RCA:n toteuttamisesta. PTK:lla oli mahdollisuus kutsua myös EU-operaation komentaja tai EU-joukkojen komentaja tarvittaessa kokouksiinsa.²⁴⁷ EUSK seurasi EUFOR RCA:n asianmukaista täytäntöönpanoa, jonka toteuttaminen oli EU-operaation komentajan vastuulla. EUSK:n puheenjohtaja oli EU-operaation komentajan ensisijainen yhteyshenkilö.²⁴⁸

EUFOR RCA:n aloittaminen viivästyi, sillä joukkojen muodostaminen oli hidasta. Operaatio oli lopulta lyhyt ja harva EU-maa näki kiinnostusta toimia alueella.²⁴⁹ Haesebrouckin ja Meirvennen mukaan EU:n hidasta reagointia selittivät selvän strategisen tavoitteen sekä johtamis- ja suunnittelukyvyn puutteet.²⁵⁰ EUFOR RCA:n suunnittelu ja toteutus olivat varsin vahvasti Ranskan kansallisesti johtamaa. PFCA (Political Framework for Crisis Approach)²⁵¹, jossa yhdistetään ulkosuhdehallinnon, komission ja jäsenmaiden analyysit, jätettiin väliin. Operaatiokonsepti (CONOPS) ja operaatiosuunnitelma (OPLAN) tehtiin todella nopeasti. Operaatio oli käytännössä Ranskan operaatio EU-lipun alla, vaikka EUFOR RCA:n operatioesikunta (OHQ) perustettiin Kreikan Larissaan.²⁵²

²⁴³ YK:n turvallisuusneuvosto (2014) *Resolution 2134*, [<http://unscr.com/en/resolutions/doc/2134>]. Luettu 13.3.2020.

²⁴⁴ Haesebrouck, Tim ja Melanie van Meirvenne (2015) EUFOR RCA and CSDP crisis management operations: back on track? *European Foreign Affairs Review* 20, 2, January 2015, 267-286, s. 279.

²⁴⁵ Euroopan unionin virallinen lehti (2014) *NEUVOSTON PÄÄTÖS 2014/73/YUTP*, annettu 10 päivänä helmikuuta 2014, Keski-Afrikan tasavallassa toteutettavasta Euroopan unionin sotilasoperaatiosta (EUFOR RCA)

²⁴⁶ Euroopan unionin virallinen lehti (2014), artikla 1.

²⁴⁷ Euroopan unionin virallinen lehti (2014) artikla 5.

²⁴⁸ Euroopan unionin virallinen lehti (2014), artikla 6.

²⁴⁹ Tardy, Thierry (2015) *EUFOR RCA: tough start, smooth end*. European Union Institute for Security Studies, march 2015; Haesebrouck ja van Meirvenne (2015).

²⁵⁰ Haesebrouck ja van Meirvenne (2015), s. 279.

²⁵¹ Euroopan unionin neuvosto (2015a), kohta G. 19-21.

²⁵² Tardy (2015), s. 2.

EUNAVFOR MED Sophia perustettiin puolestaan nopealla aikataululla vuonna 2015 Välimerelle tavoitteena ihmissalakuljetus- ja ihmiskauppaverkostojen liiketoimintamallin häiritseminen ja Eurooppaan suuntautuvan laittoman maahantulon vähentäminen.²⁵³ EUNAVFOR MED:n poliittinen valvonta ja strateginen ohjaus määriteltiin niin, että PTK huolehti neuvoston ja korkean edustajan alaisuudessa EUNAVFOR MED:n poliittisesta valvonnasta ja strategisesta ohjauksesta. PTK raportoi neuvostolle ja EUSK:n puheenjohtaja PTK:lle säännöllisin väliajoin EUNAVFOR MED:n toteuttamisesta.²⁵⁴ Sotilaallisen johtamisen osalta määritettiin, että EUSK seuraa EUNAVFOR MED:n asianmukaista täytäntöönpanoa, joka toteutetaan EU:n operaation komentajan vastuulla.²⁵⁵ EUNAVFOR MED operaation operaatioesikunta (OHQ) perustettiin Roomaan Italiaan, jonka vahvuus on ollut parhaimmillaan 175 henkilöä, joista 60 on muista EU:n jäsenmaista.²⁵⁶

EUNAVFOR MED Sophiassa jätettiin myös normaaleja EU:n kriisinhallinnan suunnitteluprosesseja välistä ja hyödynnettiin EU:n kriisinhallintasuunnittelun mahdollistamaa nopeutettua toteuttamista, niin kutsuttua ”fast-trackia”.²⁵⁷ Tämä tarkoitti sekä PFCA:n (tosin Novákyn mukaan tämä toteutettiin²⁵⁸), että sotilasstrategisten vaihtoehtojen selvittämisen, MSO:n (Military Strategic Options), jättämistä väliin.²⁵⁹ Johansenin mukaan EUNAVFOR MED:n valmistelussa väliin jätetyt vaiheet ovat johtaneet siihen, että operaatiolle on annettu uusia tarkoituksia ja tavoitteita, joilla pyritään oikeuttamaan operaation alkuperäinen perustaminen. Alkuperäiset syyt perustuivat pitkälti Italian tarpeisiin, mutta viimeisimpiin mandaatteihin on tullut voimakkaammin myös Ranskan ja Saksan jalanjälki.²⁶⁰ MSO:n jättäminen välistä on tarkoittanut, että sotilasstrategisia tavoitteita suhteessa sotilasoperaation tavoiteltavaan loppuasetelmaan ei ole linjattu. MSO:n valmistelun tulisi olla EUSE:n vastuulla EUSK:n johtamana.²⁶¹

²⁵³ Euroopan unionin neuvosto (2015d) *NEUVOSTON PÄÄTÖS keskisen Välimeren eteläosassa toteutettavasta Euroopan unionin sotilasoperaatiosta (EUNAVFOR MED)*, 8740/15, Bryssel 17.5.2015; Euroopan unionin neuvosto (2015e) *NEUVOSTON PÄÄTÖS keskisen Välimeren eteläosassa toteutettavan Euroopan unionin sotilasoperaation aloittamisesta (EUNAVFOR MED)*, 10008/15, Bryssel 19.6.2015.

²⁵⁴ Euroopan unionin neuvosto (2015d), artikla 6.

²⁵⁵ Euroopan unionin neuvosto (2015d), artikla 7.

²⁵⁶ Euroopan ulkosuhdehallinto (2019a) *European Union Naval Forces - Mediterranean, EU Italian Operation Headquarters - Rome*. [http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/eunavfor_med_-_eu_italian_operation_headquarters_rome.pdf]. Luettu 1.2.2020.

²⁵⁷ Euroopan unionin neuvosto (2013b) *Suggestions for Crisis Management Procedures for CSDP Crisis Management Operations Doc 7660/2/13 REV 2*, Bryssel 18.6.2013, s. 28. ”For a military CSDP operation/mission: the approval of the CMC, the IMD, the adoption of the Council Decision establishing the mission/operation, and the approval of the OPLAN.”

²⁵⁸ Novákyn mukaan PFCA perustui aiempien vaihtoehtojen päivitykseen huhtikuussa 2015 (Nováky, Niklas (2018b) *The road to Sophia: Explaining the EU’s naval operation in the Mediterranean*, *European View*, 17:2, october 2018, ss. 197-209, s. 204.

²⁵⁹ Johansen, Anne Ingemaan (2017) *Assessing the European Union’s strategic capacity: the case of EUNAVFOR MED Operation Sophia*, *European Security*, 26:4, 507-526, s. 519.

²⁶⁰ Johansen (2017), s. 520.

²⁶¹ Euroopan unionin neuvosto (2015a), kohta 25 Military Strategic Options.

Haesebrouck ja van Meirvenne pitävät pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan puutetta jopa tärkeämpänä kuin muiden sotilaallisten kyvykkyyksien. Heidän mukaansa kriittiset arviot osoittavat, että tilapäisjärjestelyillä ei voida korvata pysyvää esikuntaa.²⁶² Tilapäisjärjestelyt tekevät suunnittelun jatkuvuudesta mahdotonta rajoittaen samalla nopeita ja päättäväisiä päätöksiä. Ylipäättään suunnittelu- ja komentorakenteen pystyttäminen jokaiseen operaatioon erikseen vie aikaa ja hidastaa reagointikykyä entisestään. Tämä on näkynyt EUFOR RCA:ssa, mutta myös esimerkiksi Libyan tilanteessa.²⁶³

Asiantuntijahaastatteluiden mukaan EUFOR RCA:n ja EUNAVFOR MED Sophian suunnittelussa väliin jääneet suunnitteluvaiheet eivät kerro mitään EUSE:n tai CMPD:n kyvyistä ja osaamisesta joiden pitäisi käytännössä valmistella perusedokumentit. PCFA:n ja MSO:n poisjättäminen ei ole johtunut voimavarojen tai osaamisen puutteesta EUSE:ssa tai CMPD:ssä, vaan kyse on aina jäsenvaltioiden ja Euroopan ulkosuhdehallinnon tahtotilasta.²⁶⁴ Sotilaallinen suunnittelu on kuitenkin jätetty väliin ja esimerkiksi EUNAVFOR MED on tuomittu epäonnistuneeksi operaatioksi, koska se ei ole pystynyt etenemään alkuperäisen suunnitelman mukaisessa vaiheistuksessa eteenpäin. Käytännössä tämä on johtunut siitä, että alkuperäiset vaiheet eivät ole olleet todellisuudessa sotilaallisilla keinoilla edes saavutettavissa.²⁶⁵

EU-johtoisten operaatioiden komentoketjut on määritelty tapauskohtaisesti, koska EU:lla ei ole ollut omaa pysyvää komento- ja johtamisrakennetta.²⁶⁶ EU:n sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden osalta tämä on rajoittanut suunnittelun jatkuvuutta ja hidastanut päätöksentekoa. Ylipäättään suunnittelu- ja komentorakenteen pystyttäminen jokaiseen operaatioon erikseen vie aikaa ja hidastaa reagointikykyä entisestään. Kahden toteutetun toimeenpanevan kriisinhallintaoperaation perusteella tässä tutkimuksessa tunnistetaan ongelmat operaation suunnitteluvaiheessa. Operaatioiden esikunnat on perustettu molemmissa operaatioissa jäsenvaltioiden tarjoamien esikuntien varaan. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että operaation suunnittelu on voitu aloittaa vasta, kun Initial Military Directive (IMD) on annettu.²⁶⁷ Kuten esimerkiksi Ayala on huomauttanut, tämä johtaa siihen, että operaation sotilaallinen suunnittelu ei ole mukana poliittisessa ja strategisessa suunnittelussa.²⁶⁸

²⁶² Haesebrouck ja van Meirvenne (2015), s. 274.

²⁶³ Ibid. s. 274.

²⁶⁴ Asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

²⁶⁵ Katso lisää esim. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin ylähuone (2017) *Operation Sophia: a failed mission*, HOUSE OF LORDS, European Union Committee, 2nd Report of Session 2017–19, [https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldecom/5/5.pdf]. Luettu 3.2.2020.

²⁶⁶ Euroopan unionin neuvosto (2019b), s.10

²⁶⁷ Euroopan unionin neuvosto (2013b), kohta N - 50: “Initiating Military Directive (IMD) - For military operations the EUMS develops an Initiating Military Directive towards the military OpCdr, with the view to ensuring that the CMC is well translated into military direction and guidance with the appropriate level of detail. The EUMC approves the IMD, and the release of the IMD to the Operation Commander in order to commence operation planning”

²⁶⁸ Ayala Marin, José Enrique de (2015) *A new step towards a common European defence*, Opex Working Document, Espanjan puolustusministeriö ja Fundación Alternativas, englanninkielinen lyhennelmä, s. 22

EU:n koulutusmissioille ei ennen MPCC:n perustamista perustettu erillistä operatiivista esikuntaa, vaan koulutusmissioissa missiokomentaja (Mission Commander)²⁶⁹ on ollut vastuussa taktisesta, operatiivisesta ja sotilasstrategisesta johtamista. Tehtävässä häntä on tukenut missioesikunta (Mission Headquarters, MHQ). Koulutusmissioiden komentajan tehtävässä on yhdistynyt monta tasoa aina taktisen tasan joukkojen komentajasta operatiivisen tason operaatiokomentajaan ja lopulta sotilasstrategisen tason esittelijään PTK:lle, koska EU:lta on puuttunut soveltuva komentorakenne.²⁷⁰ Käytännössä missiokomentajat ovat joutuneet siis johtamaan taktisella ja operatiivisella tasolla operaatioalueella, mutta samalla käymään säännöllisesti Brysselissä selvittämässä strategisen tason asioita poliittisten ja turvallisuusasioiden komitealle.²⁷¹

Pysyvänä operatiivisena sotilasesikuntana sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC perustettiin vuonna 2017 hoitamaan juuri EU:n koulutusmissioiden operaatioesikuntana (OHQ) hallinnollisia asioita, kuten joukkojen muodostamista, rahoitusta, raportointia ja lainsäädännöllisiä asioita, jotka veivät kohtuuttomasti aikaa kentällä toimivalta Mission Commanderilta. Hallinnollisen tuen ohella tarve on ollut hallinnollisen yhdenmukaistamisen ja selkeiden suuntaviivojen määrittämiselle. EU:n koulutusmissiot eivät ole noudattaneet yhdenmukaista linjaa, sillä jokaisella missiokomentajalla esikuntineen on ollut varsin suuri vapaus kehittää omat toimintalinjansa, kun yläpuolella ei ole ollut ohjaavaa esikuntaa. EU:lta on puuttunut yhteinen suunta sille, kuinka koulutusoperaatioita kehitetään tai viedään eteenpäin, kun jokaisen koulutusoperaation komentaja on itse vastannut näistä asioista.²⁷²

EU:n koulutusmissioiden tavoitteiden täyttämiseksi kysymys sotilaallisesti komento- ja johtamisrakenteesta yhdistyy myös laajemmin EU:n kokonaisvaltaisen (tai nykyään yhdennetyn) lähestymistavan pitkäjänteiseen tukemiseen. EU:n koulutusmissioiden osalta on esitetty tarvetta laajemmin rakenteelliselle politiikalle, jonka avulla voitaisiin vakiinnuttaa missioiden tehtävät ja määritellä tilanteenmukaisesti tehokkaat toimenkuvat ja tavoitteet.²⁷³ Yhteisen koordinaation tarve johti esimerkiksi EU:n operaatiokeskuksen aktivoimiseen EUNAVFOR Atalantan, EUTM Somalian ja EUCAP Nestorin tueksi Afrikan sarvessa vuosina 2012-2016.²⁷⁴ Sotilaallista komentorakennetta

²⁶⁹ Mission Commander on EU:n aiemmassa sotilaallisessa komento- ja johtamiskonseptissa (Euroopan unionin neuvosto (2015c) *EU Concept for Military Command and Control*, 5008/15, Bryssel 5.1.2015) käytetty termi ja sitä vastaa lähimpänä Mission Force Commander EU:n nykyisessä sotilaallisessa komento- ja johtamiskonseptissa (Euroopan unionin neuvosto (2019b)).

²⁷⁰ Tämä tulee esille EU:n aiemmassa sotilaallisessa komento- ja johtamiskonseptissa (Euroopan unionin neuvosto (2015c) kohta D-9-f), joka korvattiin uudella vuonna 2019 (Euroopan unionin neuvosto (2019b)).

²⁷¹ Reykers (2019), s. 784.

²⁷² Asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

²⁷³ Euroopan parlamentti (2015), kohta 25.

²⁷⁴ Euroopan parlamentti (2012a), kohta 34; Euroopan ulkosuhdehallinto (2015) *Common Security and Defence Policy, EU operations centre Horn of Africa and Sahel (EU OPCEN)* [http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/docs/factsheet_eu_opcen_23_06_2015.pdf]. Luettu 1.2.2020.

poliittiseen ohjaukseen ei ollut olemassa ennen MPCC:n perustamista. Koulutusmissioiden operaatiokomentajat ovat saaneet suoraan poliittista ohjausta EU:n alueellisten delegaatioiden johtajilta, esimerkiksi EUTM RCA:ssa EU-delegaatiolta Banguista ja EUTM Malissa EU-delegaatiolta Bamakosta.²⁷⁵

EU:n sotilaallisessa kriisinhallinnassa painopiste on 2010-luvulla ollut koulutusmissioissa. Euroopan parlamentti kiinnittikin huomiota vuonna 2015, että vaikka EU:n YTPP:n painopiste on ollut sotilaallisissa koulutusmissiossa, tulisi EU:n kaikkien muodostettavien sotilasjoukkojen olla kykeneviä myös offensiivisiin operaatioihin ja EU:lla tulisi olla käytössään kaikki intervention keinot.²⁷⁶ EU:n koulutusmissioilta puuttuu mandaatti reagoida tarvittaessa sotilaallisesti uhkaavaksi muuttuvaan tilanteeseen. Asiantuntijahaastatteluissa huomautettiin, että mahdollisuus puuttua uhkaavaan tilanteeseen sotilaallisesti vaatii poliittista ohjausta varsin paljon, oli kyseessä sitten koulutusmissio tai sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio.²⁷⁷ Tämä korostaa tarvetta toimivalle sotilaalliselle komentoketjulle ja tiiviille yhteistyölle poliittisten ja sotilaallisten päättäjien välillä kaikilla tasoilla.

EU:n koulutusmissioiden osalta tarve pysyväälle operatiiviselle sotilasesikunnalle on ollut ensisijaisesti hallinnollinen kysymys, mutta samalla se ilmenee myös tarpeena johtamistasojen selkeyttämiselle, EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan pitkäjänteiselle tukemiselle ja toimintakyvyn varmistamiselle tarvittaessa myös sotilaallisen voimankäytön keinoin. Koulutusoperaatiot ovat perusteltu osa EU:n kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ja pehmeää vaikuttamista, mutta niiden keskinäinen sotilasstrateginen koordinointi on puuttunut täysin. Operatiivisen autonomian suhteen koulutusoperaatioiden ja niiden esikuntarakenteen rooli on sinänsä pieni, mutta osana EU:n YTPP:tä ja etenkin siviili-sotilasyhteistyötä niiden komentorakenteen kehittämisellä on vaikutuksia koko YTPP:n institutionaaliseen viitekehykseen.

²⁷⁵ Palm, Trineke ja Ben Crum (2019) Military operations and the EU's identity as an international security actor, *European Security*, 28:4, 513-534, s. 525-526.

²⁷⁶ Euroopan parlamentti (2015), kohta 23: *“Notes that CSDP military operations increasingly tend to be armed forces training missions (EUTM Mali and EUTM Somalia); praises the decision to carry out such operations but insists that the mandate of each mission be adapted to the circumstances of each individual situation; considers that the units formed must be totally operational, that is, with offensive capacity; finds it regrettable that missions with an executive remit are rarely envisaged nowadays; considers that, given the persistent threats in the EU's neighbourhood, the Union cannot allow itself to focus exclusively on instruments geared towards a post-crisis scenario or towards supporting a crisis exit, but rather it must be capable of intervention across the full spectrum of crisis management, in line with the Charter of the United Nations;”*

²⁷⁷ Asiantuntija 3, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

4.4.1 Erityistarkastelu: Libya 2011

EU oli kykenemätön vastaamaan Libyan kriisiin vuonna 2011.²⁷⁸ Oleellista ei ollut vain EU:n yhteisen kyvyttömyyden puute vaan se, että tosiasiaissa yhdelläkään EU:n jäsenmaalla, siis edes Ranskalla tai Iso-Britannialla, ei tosiasiallisesti ollut riittäviä kykyjä vastata Libyan tilanteeseen.²⁷⁹ Libyan vastoinikäymiset johtivat siihen, että jo syyskuussa 2011 Ranska, Saksa, Italia, Puola ja Espanja vaativat Euroopan unionin korkeaa edustajaa Catherine Ashtonia valmistelemaan suunnitelman Euroopan unionin sotilaallisesta komentokeskuksesta. Tarkkaan ottaen kirjeessä vaadittiin *"tutkimaan kaikki institutionaaliset ja lailliset vaihtoehdot, sisältäen pysyvä rakenteellinen yhteistyö, kriittisten YTPP-voimavarojen, erityisesti pysyvä suunnittelu- ja toteutusvoimavara, perustamiseksi."*²⁸⁰ Vielä tuolloin aika ei ollut kuitenkaan valmis lähinnä Iso-Britannian vastustuksen vuoksi. Iso-Britannian puolustusministeri Haguen mukaan EU:n pysyvä operatiivinen sotilasesikunta oli "punainen viiva", eikä Iso-Britannia tulisi koskaan sellaista hyväksymään.²⁸¹

Julkisista asiakirjoista ei ole saatavissa kaikkea sitä tietoa, mikä Libyan kriisissä koskettaa EU:n pysyvän sotilaallisen komentorakenteen puutetta. Katarina Engberg on kuitenkin vuonna 2014 julkaistussa tutkimuksessa *"The EU and Military Operations. A Comparative Analysis"*²⁸² selvittänyt, että EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan puute tuli esille käytännössä kaikissa kriisin vaiheissa, joihin EU valmisti sotilaallisia toimia. EU valmisti merisaartoa, ilmaoperaatiota ja YK:n humanitaarisen operaation tukemiseksi toteutettavaa maaoperaatiota, jotka kaikki jäivät EU:lta toteuttamatta ainakin osittain suunnittelu- ja toimeenpanokykyjen puuttumisen vuoksi.

EU:n ensimmäiset suunnitelmat koskivat Libyan merisaartoa. Ranska esitti EU:lle johtavaa roolia merisaarron toimeenpanossa, sillä EU:lla oli jo käynnissä EUNAVFOR Atalanta, ja CMPD oli esittänyt merisaartoa yhtenä toimintavaihtoehtona. Lisäksi EU:lla oli jo valmiina toimintoja Välimerellä myös FRONTEX:in kautta, jolloin EU:lla olisi ollut hyvät mahdollisuudet yhdistää nämä operaatiot yhden komennon alle nopeasti. EU:lla oli myös valmiina resursseja irrotettavaksi esimerkiksi operaatio Atalantasta. Engbergin mukaan ongelmaksi muodostui EUNAVFOR Atalantan operatiivisen esikunnan sijainti Northwoodissa Iso-Britannian kansallisessa esikunnassa. Iso-Britannia ei ollut halukas EU-operaatioon, kun Nato valmisti omaa vaihtoehtoja samaan aikaan.²⁸³

²⁷⁸ Euroopan parlamentti (2012a), kohdat 74 ja 51; Euroopan parlamentti (2013), kohdat 15 ja 39.

²⁷⁹ Euroopan parlamentti (2011a), kohta 9.

²⁸⁰ EU Observer (2011a) *Group of five calls for EU military headquarters*, 9.9.2011, <https://eu-observer.com/news/113569>. Luettu 3.5.2019.

²⁸¹ EU Observer (2011b) *UK snubs Ashton over EU military headquarters*, 9.7.2011 [<https://eu-observer.com/news/32639>]. Luettu 3.5.2019.

²⁸² Engberg (2014)

²⁸³ Ibid. s. 153-154.

Libyan tilanteen kehittyessä alkoi olla selvää, että länsimaiden vastaus olisi laaja ilmaoperaatio. Ranska halusi edelleen EU:n vahvasti mukaan operaatioon Naton rinnalla. Engberg on tutkimuksessaan tullut tulokseen, että ilmaoperaatiot olisi voitu toteuttaa esimerkiksi Ranskan tarjoaman operaatioesikunnan (OHQ) Mont Valérien johtamana, mutta tilapäisjärjestelyin.²⁸⁴ Johtaminen ei olisi ollut kuitenkaan ainoa ongelma, sillä ilman Yhdysvaltoja Euroopan mailla ei olisi ollut riittävästi suorituskykyä, kuten ilmatankkauskykyä, täsmäaseita ja tiedustelua, ainakaan nopeaan ja tehokkaaseen operaatioon.²⁸⁵ EU ei lopulta toiminut ilmaoperaation osapuolena, vaan se alkoi ensin valtiollisesti kansallisten esikuntien johtamana, sitten US AFRICOMin johtamana ja lopulta Naton komentorakenteessa Unified Protector- operaation alla.²⁸⁶

Naton ilmaoperaation ollessa käynnissä EU aloitti keskustelut mahdollisesta sotilasoperaatiosta YK- operaation turvaamiseksi. EUFOR Libya operaatio perustettiin, Roomaan aktivoitiin operaatioesikunta (OHQ) ja operaation komentajaksi nimettiin vara-amiraali Gaudio.²⁸⁷ EUFOR Libyan käynnistäminen jätettiin kuitenkin YK:n käsiin, sillä sen perustamisen ehdoksi asetettiin YK:n humanitääristen asioiden komitean (OCHA) pyyntö, jota ei koskaan lopulta tullut.²⁸⁸ Käytännössä EUFOR Libya jouduttiin käynnistämään, jotta EUFOR Libya voitiin edes suunnitella. Siitä huolimatta suunnittelu oli hidasta, sillä Roomaan perustetulla operaatioesikunnalla ei ollut riittävää kokemusta EU:n kriisinhallinnan suunnitteluprosessista.²⁸⁹

Libyan kriisi korosti Euroopan unionin puuttuvaa pysyvää suunnittelurakennetta. Koenig esimerkiksi kirjoittaa, että Libyan kriisin puhkeamisesta kahdessa viikossa Euroopan unionilla oli esittää kaksi operaatiosuunnitelmaa, kun Natolla vaihtoehtoja oli neljä.²⁹⁰ Simonin mukaan EU:n sotilaallinen suunnittelukyky koostui vain muutamasta asiantuntijasta CMPD:ssä ja 11 suunnittelu-upseerista EU:n sotilasesikunnassa.²⁹¹ Italia, jonne EUFOR Libyan operaatioesikunta perustettiin, vaati itse Natoa ottamaan johdon. Pääministeri Silvio Berlusconi totesi, että on tärkeää että komento menee Natolle, jolla on erilainen koordinaatorakenne kuin EU:lla.²⁹² Yksi Libyan operaation pääopeista olivat EU:n operatiivisen suunnittelu- ja toteutuskyvyn rajoitteet.²⁹³

²⁸⁴ Engberg (2014), s. 156.

²⁸⁵ Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti (2012) *The Changing economic and security situation, European Defence Capabilities: Lessons from the Past, Signposts for the Future*, luku 1, kohta 7: "The Libya operation, under NATO command, showed quite starkly that European members on their own lacked military intelligence, surveillance capability, air-to-air refuelling, smart munitions, strategic and tactical transport, and sufficient medical support."

²⁸⁶ Engberg (2014), s. 157-159.

²⁸⁷ Engberg (2014), s. 159.

²⁸⁸ Euroopan unionin neuvosto (2011a) *Council decides on EU military operation in support of humanitarian assistance operations in Libya, 8589/11*, Presse 91, Bryssel 1.4.2011.

²⁸⁹ Engberg (2014), s. 162.

²⁹⁰ Koenig, Nicole (2012) *Libya: A Wakeup call for CSDP?* TEPSA Brief, 15.3.2012. Luettu 5.6.2019.

²⁹¹ Simón (2011), s. 12.

²⁹² EU Observer (2011c) *Italy presses for NATO command of Libya war*, 22.3.2011. [<https://euobserver.com/news/32033>]. Luettu 5.6.2019.

²⁹³ Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti (2012), luku 4.

4.2 Pysyvä operaatioesikunta vai sotilasstrategisen tason komentorakenne?

Konkreettisin kysymys EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan tarvetta koskien on ollut mahdollinen pysyvän operaatioesikunnan (OHQ) perustaminen EU:n rakenteeseen, mikä käytännössä on konkretisoitunut jo koulutusmissioiden osalta MPCC:n perustamisen myötä. Kaikissa 2010-luvun toimeenpaneissa sotilaskriisinhallintaoperaatioissa operaatioesikunta on perustettu jäsenvaltion tarjoaman esikunnan pohjalle, kuten edellisessä luvussa nähtiin. EU-johtoisten operaatioiden komentoketjut on määritelty tapauskohtaisesti, koska EU:lla ei ole ollut omaa pysyvää komento- ja johtamisrakennetta.²⁹⁴

Operaatioesikunta (OHQ) on EU:n sotilaallisen komento- ja johtamiskonseptin mukaan sotilasstrategisen tason esikunta, mutta tässä tutkimuksessa nämä kaksi erotellaan toisistaan. Argumenttina ovat vertailu Naton komentorakenteeseen sekä operatiivisen autonomian institutionaalisen viitekehyksen vaatimukset. Naton komentorakenteessa SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) kokonaisuutena on strategisen tason esikunta ja sen alla toimivat operatiivisen tason joukkoesikunnat (Joint Forces Command, JFC). EU:n komentorakenteessa vastine SHAPE:lle käytännössä puuttuu. Tässä tutkimuksessa operatiivisen autonomian saavuttamisen nähdään vaativan kykyä oman turvallisuusympäristön kontrolloimiseen ja operaatioiden toteuttamiseen riippumatta muiden toimijoiden kyvykkyyksistä. Operaatioesikunta on tärkeä osa sotilaallista komentorakennetta, mutta operatiivisen autonomian vaatimukset institutionaalisesta viitekehyksestä ja kyvystä vaikuttaa konflikteihin niiden kaikissa vaiheissa tarvitsevat myös tiiviin poliittisstrategisen ja sotilasstrategisen suunnittelu- ja johtamiskyvyn sekä yhteistyön siviili- ja sotilastoimijoiden välillä.

4.2.1 EU:n vaihtoehdot operaatioesikunnaksi

EU:lla on ollut neljä vaihtoehtoista mallia operaatioesikunnan perustamiseksi. Nämä ovat olleet Berlin Plus- sopimuksen mukaisesti hyödyntää Naton voimavaroja tai käyttää jotain viidestä kansallisesta esikunnasta – Ranska, Saksa, Italia, Kreikka ja Iso-Britannia – jotka on valmisteltu EU:n operaatioiden johtoon.²⁹⁵ Kolmas vaihtoehto on ollut EU:n operaatiokeskuksen (EU OPCEN) aktivointi ja vuodesta 2015 alkaen myös EU:n kehysvaltiokonseptin mukaisesti EU-operaatiota johtava kehysvaltio on voinut käyttää omaa operaatioesikuntaansa.²⁹⁶

²⁹⁴ Euroopan unionin neuvosto (2019b), s.10

²⁹⁵ Määrä on lisäätynyt vuoden 2019 aikana Espanjan Rotalla ja lisäksi Puola valmistelee oman esikunnan evaluointia.

²⁹⁶ Euroopan unionin neuvosto (2015b) *EU Framework Nation Concept*, 15494/15, Bryssel, 18.12.2015.

Berlin Plus- vaihtoehtoa on hyödynnetty Pohjois-Makedoniassa operaatio Concordiassa sekä Bosnia ja Hertsegovinassa operaatio Altheassa. Jäsenmaiden tarjoamaa esikuntavaihtoehtoa on käytetty useammassa operaatiossa ja kaikkien viiden jäsenmaan esikuntaa on käytetty. EU:n operaatiokeskus on aktivoitu kerran, vuosina 2012-2016 koordinoimaan Afrikan sarven ja Sahelin alueen toimintaa, mutta operaatioesikuntana se ei ole toiminut. Euroopan unionin sotilasoperaatiot vuosina 2003-2019 sekä niissä käytetyt esikunnat on esitetty liitteessä 1.

Berlin Plus- sopimuksen²⁹⁷ mukaisesti EU on hyödyntänyt Naton SHAPE:n rakenteita operaatio Concordiassa vuonna 2003 ja operaatio Altheassa, joka on ollut toiminnassa vuodesta 2004 lähtien.²⁹⁸ Operaatio Althean operatiivinen esikunta toimii edelleen Naton SHAPE:n rakenteessa. SHAPE:ssa olevassa EU-osassa on oma EU-ryhmä, jota voidaan täydentää tarvittaessa myös muilta NATO:n osastoilta. Lisäksi Berlin Plus- järjestelyjen kautta on käytössä EU:n komentoelementti Napolissa Allied Joint Force Commandin yhteydessä. Kaikki poliittinen kontrolli operaatioon on EU:n PTK:lla, joka toimii Euroopan unionin neuvoston alla. Operaatiokomentaja taas toimii yhteistyössä EU:n ulkosuhdehallinnon, EU:n sotilaskomitean ja EU:n sotilasesikunnan kanssa.²⁹⁹

Huolimatta siitä, että operaatio Althean operaatioesikunta toimii edelleen Naton SHAPE:n rakenteessa, ei vuoden 2004 jälkeen ole aloitettu uusia operaatioita Berlin Plus- järjestelyjä hyödyntäen. Vuonna 2006 käynnistetyn EUFOR RD Kongon operaation toteuttamisesta Berlin Plus –viitekehysessä ei edes neuvoteltu.³⁰⁰ Novákyn mukaan Euroopan unioni ja sen jäsenmaat selittivät asian niin, että YK:n pyyntö oli koskenut nimenomaisesti Euroopan unionia, jolloin ei ollut syytä sitoa mukaan Naton rakenteita. Lisäksi EU:lla oli jo sitoutuminen alueelle operaatio Artemiksen kautta.³⁰¹ Nato ja Yhdysvallat olivat tyytymättömiä siihen, että EU ei informoinut liittoumaa suunnitelmistaan.³⁰²

²⁹⁷ Berliini-prosessin alkuna pidetään Naton ministerikokousta Berliinissä 3.6.1996 ja sen Final Communiqué dokumenttia, joka tuki Euroopan turvallisuus- ja puolustusidentiteettiä ja korosti ”erillisiä mutta ei erotettuja kyvykkyyksiä, erillisiä mutta ei erotettuja esikuntia” (NATO (1996) *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council* (M-NAC-1(96)63), Berliini 3.6.1996. [<https://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>]. Luettu 17.10.2019). Varsinainen alku on Kööpenhaminassa vuonna 2002 solmittu EU-NATO julistus, jossa todettiin, että NATO ”is giving the European Union, inter alia and in particular, assured access to NATO’s planning capabilities” (NATO (2002) *EU-NATO Declaration on ESDP*, Press release (2002)142, Kööpenhamina 16.12.2002, [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm]. Luettu 6.6.2019).

²⁹⁸ Euroopan ulkosuhdehallinto (2016b) *Shaping of a Common Security and Defence Policy*, 8.7.2016, [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy-_en]. Luettu 11.11.2019.

²⁹⁹ NATO (2020) *Operation Althea* [<https://shape.nato.int/page39511625.aspx>]. Luettu 23.1.2020.

³⁰⁰ Novák (2018a), s. 118.

³⁰¹ Ibid. s. 118.

³⁰² Ibid. s. 118, viittaa asiakirjoihin NATO (2006) *Background Briefing by the NATO Spokesman*. 22.3.2006 ja Rumsfeld, D. (2006) *The European Union’s Security and Defence Policy*, 19.5.2006.

Berlin Plus- sopimuksen kautta pääsy Naton SHAPE:n resursseihin on ollut periaatteessa EU:n paras suunnittelu- ja toteutusvaihtoehto valmiin rakenteensa puolesta. Poliittiset ongelmat Turkin ja EU:n välillä, jotka kiihtyivät Kyproksen kysymyksen jälkeen 2004, ovat olleet yksi syy siihen, ettei Berlin Plus- järjestelmää ole hyödynnetty enempää.³⁰³ Toisaalta Berlin Plus- järjestelmä poliittisen ongelmien korostaminen on mahdollistanut EU:n strategista autonomiaa edistämään pyrkiville tahoille EU:n itsenäisten kykyjen edistämisen.³⁰⁴ Blockmansin mukaan EU:n oma valinta korostaa operatiivista autonomiaansa on tehnyt NATO-EU- suhteista sekavat.³⁰⁵

Tutkimuksen asiantuntijahaastatteluissa näkemykset Berlin Plus- sopimuksen tulevaisuudesta vaihtelevat. Operaatioesikunnan osalta esitetään todennäköisenä, että ”[o]peraatio *ALTHEA:n Berlin+ -johtosuhde puretaan ja operaatio siirretään MPCC:n johtoon. Sen jälkeen päätetään, että jokainen uusi operaatio perustetaan MPCC:n alle*”³⁰⁶. Toisaalta korostetaan myös, että ”*Berlin Plus mekanismi on edelleen olemassa ja hyödynnettävissä. Eri jäsenmailla on tässä erilaisia näkemyksiä. Nato jäsenmaat ovat tuskin kauhean innostuneita uusien päällekkäisten rakenteiden luomisesta*”.³⁰⁷ Samalla myös muistutetaan, että EU tarvitsee yhteistyösolun NATO:n kanssa myös tulevaisuudessa.³⁰⁸ Käytännössä kuitenkin Turkin vastustus on johtanut siihen, että Naton SHAPE:n käyttö operaatioesikuntana ei ole ollut mahdollista enää uusia operaatioita varten.

Euroopan unionilla on ollut itsenäisiä operaatioita varten mahdollisuus hyödyntää viittä jäsenmaiden tarjoamaa kansallista operaatioesikuntaa. Nämä ovat olleet Iso-Britannian tarjoama Northwood, Ranskan tarjoama Pariisi (Mont Valerien), Saksan tarjoama Potsdam, Italian tarjoama Rooma ja Kreikan tarjoama Larissa. Espanjan Rota on korvannut Iso-Britannian Northwoodin Brexin myötä ja Puola on evaluoimassa myös omaa esikuntaa EU:n käyttöön. Jäsenmaiden tarjoamat esikuntavaihtoehdot ovat käytännössä syntyneet paikkaamaan vajetta, joka on johtunut EU:n oman uskottavan esikunnan puutteesta. Mikään suurista jäsenmaista ei ole myöskään ollut ajamassa yhtä yhteistä esikuntaa, vaan asiassa on nähty enemmän tarvetta ylläpitää tasapainoa.³⁰⁹ Jäsenmaat EU:n joukkokantaan ilmoittamien operaatioesikuntien lisäksi myös EU:n kehysvaltiokonseptin mukaisesti EU-operaation johdossa toimivan kehysvaltion operaatioesikunta voisi muodostaa operaatioesikunnan.³¹⁰

³⁰³ Esim. Simón (2011), s. 7.

³⁰⁴ Blockmans, Steven (2013) The Influence of NATO on the Development of the EU's Common Security and Defence Policy, teoksessa Wessel, Ramses A. ja Steven Blockmans (2013) *Between Autonomy and Dependence. The EU Legal Order Under the Influence of the International Organisations*, Springer, Asser Press, Haag, Alankomaat, s. 259-260.

³⁰⁵ Ibid. s. 260.

³⁰⁶ Asiantuntija 5, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³⁰⁷ Asiantuntija 2, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³⁰⁸ Asiantuntija 1, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³⁰⁹ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

³¹⁰ Euroopan unionin neuvosto (2019b), s.10; Euroopan unionin neuvosto (2015b).

Jäsenmaiden tarjoamia operaatioesikuntia on käytetty EU:n itsenäisissä operaatioissa operaatio Artemiksessa (Pariisi, Ranska), EUFOR RC Kongossa (Potsdam, Saksa), EUFOR Tsad/RCA (Mont Valérien, Ranska), operaatio Atalantassa (Northwood, Iso-Britannia ja vuodesta 2019 alkaen Rota, Espanja), EUFOR RCA:ssa (Larissa, Kreikka) ja EUNAVFOR MED Sophiassa (Rooma, Italia).³¹¹ Jäsenmaiden tarjoamat esikunnat ovat olleet sinänsä päteviä esikuntarakenteita johtamaan EU:n operaatiota, kun ne on saatu täyteen toimintakykyyn. Esillä olleet ongelmat ovat koskeneet operaatioiden suuria aloituskuluja, kun kansallisia operaatioesikuntia käynnistetään,³¹² käynnistämisen hitautta³¹³ ja jonkin verran eri maiden tarjoaminen esikuntien kyvykkyyseroja.³¹⁴ Suuremmat ongelmat ovat olleet komento- ja johtamisrakenteen kokonaisketjussa, kun poliittisten päätöksenteon ja operatiivisen tason välillä ei ole ollut toimivaa sotilasstrategisen tason toimijaa.³¹⁵

Asiantuntijahaastatteluissa EU:n yhdenmisen lähestymistavan nähdään korostavan EU:n omaa operaatioesikuntaa suhteessa jäsenmaiden tarjoamaan operaatioesikuntaan, sillä aina tilapäisjärjestelyin käynnistettävien jäsenmaiden operaatioesikuntien ymmärrys esimerkiksi EU:n prosesseista voi olla puutteellista³¹⁶. Jäsenmaiden tarjoaman esikunnan tueksi tarvittaisiin joka tapauksessa operatiivista tukea.³¹⁷ Jäsenmaiden tarjoamat esikunnat ovat kuitenkin täyttäneet tehtävänsä operaatioesikuntina hyvin.

Kolmantena vaihtoehtona operaatioesikunnaksi on ollut EU:n operaatiokeskuksen (EU OPCEN) aktivointi. EU OPCENin perustaminen oli kompromissi, jonka kehittämisen pohjalla oli vuoden 2003 niin kutsuttu Tervurenin tapaaminen, jossa Saksa, Ranska, Belgia ja Luxemburg esittivät, että EU:lla tulisi olla oma operatiivinen sotilasesikunta.³¹⁸ Yhdysvallat vastusti esitystä, koska se koettiin Naton kanssa kilpailevaksi. Ranska halusi EU-esikuntaa Belgiaan, kun taas Iso-Britannia korosti Naton johtamisrakenteen hyödyntämistä.³¹⁹ Euroopan neuvosto päätti joulukuussa 2004 laajentaa vaihtoehtoja operatiiviselle esikunnalle ja EUSE:n tehtäväksi annettiin perustaa operaatiokeskus, jolla on kyky suunnitella ja toteuttaa käsketty operaatio, erityisesti sellainen, jossa tarvitaan yhteistä siviili-sotilastoimintaa ja johon ei määritellä mitään kansallista esikuntaa johtamaan.³²⁰

³¹¹ Katso liite 1.

³¹² Reykers (2019), s. 784.

³¹³ Mattelaer, Alexander (2010) The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls, artikkelissa Vanhoonacker, Sophie, Hylke Dijkstra ja Heidi Maurer (eds). Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, Vol. 14, s. 8.

³¹⁴ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

³¹⁵ Reykers (2019), s. 787-788.

³¹⁶ Asiantuntija 3, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³¹⁷ Asiantuntija 4 ja asiantuntija 5, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³¹⁸ MEETING OF THE HEADS OF STATE AND GOVERNMENT OF GERMANY, FRANCE, LUXEMBURG AND BELGIUM ON EUROPEAN DEFENCE Brussels-April 29th 2003 (2003)

³¹⁹ Engberg (2014), s. 47.

³²⁰ Euroopan ulkosuhdehallinto (2015)

EU:n operaatiokeskus on ollut valmiina tammikuusta 2007 lähtien aktivoitavaksi johtamaan itsenäisiä operaatiota. EU:n operaatiokeskus on toiminut pysyvissä tiloissa Brysselissä, mutta se ei ole ollut pysyvä täysikokoinen esikunta. Normaalimiehitys on ollut vain neljä upseeria, jota täydennetään Neuvoston päätöksellä. Täydessä miehityksessä vahvuus olisi ollut 103 upseeria ja siviiliä, joiden tulisi olla valmiita aloittamaan suunnittelutyö viidessä päivässä käskystä. Henkilöstö on koostunut ydintiimistä, kaksoisroolissa olevista EUSE:n täydentäjistä, ja muualta EUH:sta, kuten CMPD:stä ja CPCC:stä, sekä jäsenmaista tulevista vahvistuksista. Tavoitteena on ollut saavuttaa täysi johtamiskyky 20 päivässä.³²¹ EU OPCEN on aktivoitu kerran tukemaan operatiivista suunnittelua ja toimeenpanoa Afrikan sarven ja Sahelin alueen YTPP-missioiden ja operaatioiden välillä. OPCENin tehtävä oli fasilitoita informaation jakaminen, kehittää koordinaatiota alueella toimivien operaatioiden välillä ja vahvistaa siviili-sotilassynergioita.³²² EU:n operaatiokeskuksen tehtävät toimeenpanevan sotilasoperaation johtamiseen liittyen siirretään MPCC:lle vuoden 2020 lopussa, kun MPCC:n evaluointi valmistuu.³²³

Operaatioesikuntaa varten Euroopan unionilla on siis olemassa monta vaihtoehtoa. EU:n reaktiokyvyn parantamiseksi, suunnittelu- ja toimeenpanokyvyn jatkuvuuden varmistamiseksi ja esimerkiksi johtamisjärjestelmien rakentamiseksi olisi tietysti ihanteellista, jos EU:lla olisi pysyvä operaatioesikunta omassa rakenteessaan käytettävissä. Operatiivisen autonomian kannalta kysymys pelkästä operaatioesikunnasta ei välttämättä ole kuitenkaan ensisijainen etenkin niin pitkään, kun EU ei ole puolustusliitto ja päätöksenteko perustuu yksimielisyyteen.

4.2.2 Tarve sotilasstrategisen tason esikunnalle

EU:n sotilaalliset rakenteet on pitkälti luotu 2000-luvun alussa ja virallistettu Nizzan huippukokouksessa vuonna 2001. EU:n sotilaskomitea (EUSK) on korkein sotilaallinen elin, joka koostuu jäsenmaiden puolustusvoimien komentajista, antaa sotilaallisia neuvoja ja esityksiä Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitealle (PTK). EU:n sotilasesikunta (EUSE) on osa yleissihteeristöä ja EUSK:n työ- ja valmisteluelin.³²⁴ EUSK ja EUSE rakennettiin pysyviksi sotilaallisiksi elimiksi YUTP:n alan päätöksentekorakenteessa EU-johtoisia operaatioita varten.

³²¹ Euroopan ulkosuhdehallinto (2015)

³²² Euroopan ulkosuhdehallinto (2015). Operaatiot olivat EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalia ja siviilioperaatio EUCAP Nestor.

³²³ Euroopan unionin neuvosto (2018) *Neuvoston päätelmät turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta EU:n globaalistrategian yhteydessä (Neuvoston päätelmät 19. marraskuuta 2018)*, 13978/18.

³²⁴ Euroopan unionin neuvosto (2001a) *Neuvoston päätös 2001/78/YUTP 22.1.2001, Poliittisen ja turvallisuusasioiden komitea* sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 38 artikla (Euroopan unionin virallinen lehti (2012)); Euroopan unionin neuvosto (2001b) *Neuvoston päätös 2001/79/YUTP, 22.1.2001, Euroopan unionin sotilaskomitean perustamisesta*; Euroopan unionin neuvosto (2001c) *Neuvoston päätös 2001/80/YUTP, 22.1.2001, Euroopan unionin sotilasesikunnan perustamisesta*. Neuvoston pääsihteeristö huolehtii henkilöjärjestelyistä neljällä tasolla, jotka ovat työryhmät, pysyvien edustajien komitea, ministerineuvosto ja Eurooppa-neuvosto. Pääsihteeristö käytännössä huolehtii

EUSE ei ole nimestään huolimatta millään tavalla operatiivinen sotilasesikunta, vaan muistuttaa enemmänkin puolustusministeriötä.³²⁵ EUSE:n kolme päätoimintoa ovat ennakkovaroitus, tilannearviointi sekä YTPP-missioiden strateginen suunnittelu. EUSE antaa EUSK:lle tukea tilanteenarvioinnissa ja strategisen suunnittelun sotilaallisissa näkökohdissa.³²⁶ EUSE:n roolin vuoksi ensimmäiset suunnitelmat EU:n pysyvästä operatiivisesta sotilasesikunnasta tehtiin jo 2000-luvun alussa, jolloin EU:n väliaikainen sotilasesikunta teki suunnitelmat noin 400 hengen vahvuisesta pysyvästä operatiivisesta sotilasesikunnasta sijoitettavaksi Belgiaan, mutta nämä suunnitelmat eivät lopulta johtaneet mihinkään.³²⁷ Operaatioita koskevan komentorakenteen havaittiin joka tapauksessa jo tuolloin vaativan laajaa esikuntarakennetta. Operaation komentajan nähtiin tarvitsevan strategista operaatioesikuntaa suunnittelemaan yhteisen operaation valmistelua ja toteutusta. Lisäksi laajan yhteisoperaation nähtiin edellyttävän esikuntaa, joka toteuttaisi ”suunnittelun operaatioalueen tasolla, toimisi operatiivisena esikuntana ja toteuttaisi operaation kentällä”. Samalla kuitenkin todettiin, että ”[m]uut suunnitteluvoimavarat, johtamisrakenteet ja muut sotilaalliset voimavarat hankitaan Natosta tahi kansallisista tai monikansallisista lähteistä”.³²⁸

Euroopan unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspoliittikka virallistettiin Lissabonin sopimuksen myötä vuonna 2009. Lissabonin sopimus pyrki vahvistamaan EU:n kansanvälistä roolia ja laaja-alaistamaan sitä toimijana ulkosuhteissa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja tuli edustamaan Euroopan unionia ulkosuhteissa ja johtamaan Euroopan ulkosuhdehallintoa (EUH, englanniksi European External Action Service, EEAS). YTPP:n virallistamisesta huolimatta EU:lle ei luotu todellisia kyvykkyyksiä. Ulkosuhdehallinnon alle sijoitettiin kuitenkin ulkosuhdepääosaston (RELEX) ja sotilasesikunnan (EUSE), tilannekeskuksen (nykyisin EU INTCEN yhdessä tiedustelukeskuksen kanssa), siviilioperaatioesikunnan (CPCC) sekä kriisinhallinta- ja suunnitteluosaston (CMPD) tehtävät.³²⁹ Käytännössä joidenkin jäsenmaiden dogmaattinen vastustus mahdollisia päällekkäisyyksiä Naton kanssa esti kuitenkin todellisten sotilaallisten suorituskykyjen yhdistämisen Lissabonin sopimuksen yhteydessä ulkosuhdehallinnon rakenteeseen.

kokousten käytännön valmisteluista, laatii raportteja, ilmoituksia, pöytäkirjoja ja selontekoja sekä valmistelee esityslistaehdotuksia.

³²⁵ Asiantuntija 3, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³²⁶ Euroopan unionin virallinen lehti (2008) *Neuvoston päätös 2008/298/YUTP 7.4.2008 Euroopan unionin sotilasesikunnan perustamisesta tehdyn päätöksen 2001/80/YUTP muuttamisesta*.

³²⁷ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla. Euroopan unionin väliaikainen sotilasesikunta perustettiin Euroopan-neuvoston kokouksessa 10.-11.12.1999 (Eurooppa-neuvosto (1999) *Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 1999, Helsinki, puheenjohtavaltion päätelmät*, [https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_fi.htm]. Luettu 3.1.2020) ja siitä tuli pysyvä osa EU:n yleissihteeristöä Neuvoston päätöksellä 22.1.2001 (Euroopan yhteisöjen virallinen lehti (2001) *NEUVOSTON PÄÄTÖS, tehty 22 päivänä tammikuuta 2001, Euroopan unionin sotilaskomitean perustamisesta (2001/79/YUTP)*).

³²⁸ Euroopan unionin neuvosto (2000) *Euroopan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspoliittikka 6215/1/00*, Bryssel 29.2.2000, kohta 17.

³²⁹ Euroopan unionin neuvosto (2010b) *Neuvoston päätös (EU) 2010, 427, annettu 26 päivänä heinäkuuta 2010, Euroopan ulkosuhdehallinnon organisaatiosta ja toiminnasta (2010/427/EU)*; Koivula ja Salo (2010), s. 3.

EU:n ulkoiseen vaikuttamiskykyyn jäi ongelmia, joihin Lissabonin sopimus ei tuonut ratkaisua. EU olisi tarvinnut ”kokonaisvaltaisen strategian, riittävät suorituskyvyt sekä operaatioiden edellyttämät rakenteet”. Siviili- ja sotilastoimijoiden yhteistyön tiiviimpi koordinaatio olisi ollut välttämätöntä kokonaisvaltaisen vaikuttamisen tehostamiseksi.³³⁰ EU:n kriisinhallintakyvyn kehittäminen nähtiin jo tuolloin välttämättömäksi, jotta unioni kykenisi suorittamaan itselleen asettamansa tehtävät.³³¹ EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden, sotilasstrategisen tason tavoitteiden ja sotilaallisten kykyjen, erityisesti suunnittelukykyjen, välille jäi Lissabonin sopimuksen jälkeen suuri aukko.³³²

Lissabonin sopimuksen jälkeen Euroopan unionin neuvosto muistutti siviili- ja sotilasvoimavarojen kehittämisen olevan edelleen YTPP-asioiden keskiössä, jotta tunnistetut aukot voidaan täyttää. Näillä tunnistetuilla aukoilla Euroopan unionin neuvosto viittasi etenkin niihin, jotka oli havaittu edellisissä operaatioissa. Neuvosto korosti myös parannuksia siviili- ja sotilasalan suunnitteluun sekä varhaisempaa ja tehokkaampaa ennakkosuunnittelua operaation toiminta-ajatukseen valmisteluun saakka.³³³ Heti 2010-luvun alussa vaatimukset koskivat ”EU:n operatiivista siviili-sotilasesikuntaa”, joka parantaisi EU:n kykyä tukea kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta. Korkeaa edustajaa vaadittiin selvittämään mahdollisuuksia perustaa autonominen operatiivinen suunnittelu- ja toteutusvoimavara, joka sisältäisi omat komentoketjunsä siviili- ja sotilasoperaatioille.³³⁴

Pysyvän rakenteellisen yhteistyön mahdollisuudet tuotiin esiin suunnittelu- ja toteutuskykyjen rakentamiseksi. Operatiivisen suunnittelun ja toimeenpanon tarpeet niin sotilas- kuin siviilipuolella tarvitsivat EU:n operatiivista esikuntaa, joka tarvittaessa voitaisiin perustaa PRY:n kautta.³³⁵ Sotilaallisten operaatioiden onnistumisen edellytyksenä nähtiin toimivan komento- ja johtamisrakenteen varmistaminen, joka käytännössä tarkoitti pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan perustamista. Pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan komento- ja johtamisrakenteen piti yhdistää ennakkovaroituksen, tiedustelun ja tilannetietoisuuden voimavarat tehokkaan YTPP:n varmistamiseksi.³³⁶ Yhtenä vaihtoehtona esitettiin EU:n operaatiokeskuksen statuksen nostamista.³³⁷

³³⁰ Koivula ja Salo (2010). s. 10.

³³¹ Ibid. s. 8.

³³² Simón (2011), s. 6.

³³³ Euroopan unionin neuvosto (2011b) *Council Conclusions. 17991/11*. Bryssel, 1.12.2011, kohdat 13, 18 ja 30.

³³⁴ Euroopan parlamentti (2011b), kohta 29: ”katsoo, että EU:n pysyvä siviili- ja sotilasalan operatiivinen esikunta, jonka perustamista Euroopan parlamentti on toistuvasti vaatinut, parantaisi huomattavasti EU:n kykyä tukea kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta, ja että toisaalta se tuottaisi pitkällä aikavälillä myös säästöjä kansallisissa puolustusmäärärahoissa yhdistämisen ja yhteiskäytön avulla; korostaa, että tarvitaan komission varapuheenjohtajan / korkean edustajan poliittista ohjausta, ja kehottaa komission varapuheenjohtajaa / korkeaa edustajaa jatkamaan ”Weimarin aloitteen” mukaisia toimia ja selvittämään mahdollisimman nopeasti neuvostolle heinäkuussa 2011 esitellyn mallin mukaisen itsenäisen operatiivisen suunnittelun ja sen mukaisten valmiuksien, jotka koostuvat kahdesta erillisestä (siviilija sotilasalan) komentoketjusta, perustamisen oikeudellisia vaihtoehtoja;”

³³⁵ Euroopan parlamentti (2012a), kohta 104, ”Reiterates its call for the creation of an EU Operational Headquarters (OHQ) for operational planning and the conduct of civilian missions and military operations within the EEAS, if necessary through permanent structured cooperation”

³³⁶ Euroopan parlamentti (2013), kohta 22.

³³⁷ Ibid., kohta 23.

Asiantuntijahaastatteluissa esitettiin, että sotilasstrategisen tason operatiivisen sotilasesikunnan perustaminen mahdollistaisi EU:n sotilasesikunnan palaamisen siihen rooliin, johon se alun perin perustettiin, eli sotilaspoliittisen tason esikunnaksi.³³⁸ Toisaalta todettiin myös, että EU ei ole sotilasliitto, eikä EU:lla ole omaa armeijaa, jolloin tarvetta sotilasstrategisen tason pysyvälle operatiiviselle esikunnalle ei ole.³³⁹ EU:n kyvyttömyys vastata kriiseihin ei ole johtunut sotilasesikunnan puutteesta, vaan poliittisen yhteisymmärryksen puutteesta.³⁴⁰ Poliittisstrategisella tasolla kysymys on EU:n päätöksentekomekanismista, jäsenmaiden voimavaroista ja poliittista haluista tai haluttomuuksista.³⁴¹ EU-instituution sisällä tarve esikuntarakenteen kehittämiseksi tunnustetaan, mutta tahtotila puuttuu jäsenvaltioilta. Argumenttina on, että EU:n ulkosuhdehallinto poliittisstrategisen tason johtoportaan ja EUSE poliittissotilaallisen tason johtoportaan tarvitsevat alleen operaatioesikuntien yläpuolelle sotilasstrategisen tason esikunnan operatiiviseen toimintaan.³⁴²

YTPP-missioiden ja operaatioiden suunnittelun ja toimeenpanon vahvistamiseksi on pysyviä esikuntarakenteita vaadittu niin siviili- kuin sotilaspuolelle. Etuina on nähty etenkin integroidun operatiivisen henkilökunnan mahdollisuudet tukea koko suunnittelusykliä aina alustavien poliittisten konseptien luonnista yksityiskohtaisiin suunnitelmiin saakka.³⁴³ Tässä tutkimuksessa nähdään kysymyksellä EU:n operatiivisesta sotilasesikunnasta olevan laajempi sotilasstrategisen tason merkitys, joka yhdessä siviilivoimavarojen kanssa korostuu EU:n yhdenmetyssä lähestymistavassa. EU:n sotilaallisen suunnittelun ja toimeenpanon välille jää aukko, mikäli sotilasstrateginen esikuntarakenne perustuu tilapäisratkaisuihin. Tämä aukon täyttäminen on olennaista operatiivisen autonomian institutionaalisen viitekehyksen vahvistamiseksi. Operatiivisen autonomian sotilaallisten kyvykkyyksien osalta myös operaatioesikunta (OHQ) on luonnollisesti tarpeellinen ja pysyvän operaatioesikunnan perustaminen EU:n rakenteeseen vahvistaa EU:n YTPP:n toimeenpanokykyä, mutta samalla on huomattava, että EU:lla on jo käytössään monipuolisesti erilaisia vaihtoehtoja operaatioesikunnan (OHQ) perustamiseksi.

³³⁸ Asiantuntija 5, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³³⁹ Asiantuntija 2, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³⁴⁰ Asiantuntija 1, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³⁴¹ Asiantuntija 2, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³⁴² Asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³⁴³ Euroopan parlamentti (2016), kohta 23, *“Stresses the importance of creating a permanent EU headquarters for civilian and military CSDP missions and operations, from where an integrated operational staff would support the entire planning cycle, from the initial political concept to detailed plans; stresses that this would not be a replication of NATO structures, but instead would constitute the necessary institutional arrangement to strengthen CSDP missions and operations planning and conduction capabilities;”*

4.3 Yhteisen puolustuspolitiikan ongelma

EU:n pysyvä operatiivinen sotilasesikunta on ollut vaikea aihe poliittisella tasolla, sillä sen on nähty olevan askel kohti EU:n yhteistä puolustusta. Tämä jakaa jäsenvaltioiden kantoja ja vaikuttaa EU:n suhteisiin Yhdysvaltojen ja Naton kanssa. Strategisen autonomian kannalta tämä ulottuvuus on huomattava, kun arvioidaan, mikä on EU:n globaalistrategian mukaisesti ”*riittävä tavoitetaso ..., jotta Eurooppa kykenee edistämään rauhaa ja takaamaan turvallisuuden rajojensa sisä- ja ulkopuolella.*”³⁴⁴ Euroopan unionin asiakirjoissa mahdollisuus yhteiseen puolustuspolitiikkaan on pidetty mukana ja Lissabonin sopimuksen mukaan ”*[y]hteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka käsittää unionin asteittain määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan. Se johtaa yhteiseen puolustukseen, kun Eurooppa-neuvosto yksimielisesti niin päättää*”³⁴⁵.

Sotilasstrategisella tasolla huomionarvoista on se, että EU:n kyky vastata kriiseihin on aina kiinni poliittisesta tahdosta. EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan sotilasstrateginen merkitys voidaan kiistää täysin ilman yhteistä tahtotilaa, mikä joissakin näkemyksissä vaatisi käytännössä yhteisen puolustuspolitiikan. Tutkimuksen asiantuntijahaastattelussa tuli selväksi, että EU:n kyvyttömyys vastata kriiseihin ei ole johtunut sotilasesikunnan puutteesta vaan poliittisen yhteisymmärryksen puutteesta.³⁴⁶ Samalla tavalla turvallisuusympäristön muutoksia 2010-luvulla ei nähdä suorana vaikuttavan tekijänä EU:n sotilaallisen komentorakenteen kehittämiseen.³⁴⁷ Yhtenä näkemyksenä on, että operatiivisesta sotilasesikunnasta voidaan puhua vasta, kun EU jäsenmaat ovat muuttaneet perustuslakejaan vastaamaan Lissabonin sopimuksen avunantolauseketta ja EU:lla on jäsenvaltioiden hyväksymä yhteinen puolustuspolitiikka.³⁴⁸

Erityisenä huomiona on otettava EU:n solidaarisuuslausekkeen heikkous ilman EU:n mahdollisuutta käyttää omia voimavarojaan EU:n alueen sisäpuolella. Lissabonin sopimuksen myötä voimaan tullut EU:n solidaarisuuslauseke jää heikoksi, kun EU:lla ei ole mahdollisuutta käyttää EU:n pysyviä kriisinhallintarakenteita ja olemassa olevia suunnittelu- ja toteutusvoimavaroja. Pysyvää operatiivista sotilasesikuntaa tarvittiin ylläpitämään riittävää valmiutta ja kykyä nopeaan toimintaan.³⁴⁹

³⁴⁴ Euroopan ulkosuhdehallinto (2016a). s.14.

³⁴⁵ Euroopan unionin virallinen lehti (2007) *LISSABONIN SOPIMUS. EUROOPAN UNIONISTA TEHDYN SOPIMUKSEN JA EUROOPAN YHTEISÖN PERUSTAMISSOPIMUKSEN MUUTTAMISESTA (2007/C 306/01)*, kohta 49-b.

³⁴⁶ Asiantuntija 1, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³⁴⁷ Asiantuntijahaastattelujen (liite 1, kysymys 1) analyysi osoittaa, että kysymys EU:n pysyvästä operatiivisesta sotilasesikunnasta liittyy EU:n päätöksentekomekanismeihin ja poliittiseen konsensukseen, ei lähialueiden turvallisuustilanteeseen tai sen muutoksiin.

³⁴⁸ Asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³⁴⁹ Euroopan parlamentti (2012b), kohta 18: “...hyökkäyksen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion puolustamiseksi olisi oltava mahdollista käyttää tarvittaessa nykyisiä EU:n kriisinhallintarakenteita, ja toteaa, että erityisesti on tarkasteltava mahdollisuutta ottaa käyttöön EU:n operatiivinen päämaja; korostaa, että tarvitaan täysimittainen pysyvä EU:n operatiivinen päämaja, jotta voidaan varmistaa riittävä valmius ja riittävän nopea reagointi, ja kehottaa jäsenvaltioita perustamaan tällaisen pysyvän valmiuden äskettäin toimintansa aloittaneen EU:n operaatiokeskuksen pohjalta;”

Esimerkiksi Euroopan parlamentin mietinnössä EU:n keskinäisestä puolustuksesta ja yhteisvastuuta koskevista lausekkeista todettiin, että ”ryhdyttäessä kollektiivisiin toimiin hyökkäyksen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion puolustamiseksi olisi oltava mahdollista käyttää tarvittaessa nykyisiä EU:n kriisinhallintarakenteita, ja toteaa, että erityisesti on tarkasteltava mahdollisuutta ottaa käyttöön EU:n operatiivinen päämaja. tarvitaan täysimittainen pysyvä EU:n operatiivinen päämaja, jotta voidaan varmistaa riittävä valmius ja riittävän nopea reagointi, ja kehottaa jäsenvaltioita perustamaan tällaisen pysyvän valmiuden äskettäin toimintansa aloittaneen EU:n operaatiokeskuksen pohjalta;”³⁵⁰.

EU ei ole puolustusliitto ja EU:n kyky vastata lähialueen kriiseihin riippuu ennen kaikkea siitä, että sille löytyy jäsenmaiden yhteinen poliittinen tahto. Yhden asiantuntijavastauksen mukaan ”EU:n pysyvä sotilasesikunta vai ei, ei vaikuta em. päätöksentekoon lainkaan”.³⁵¹ Joillekin kysymys EU:n operatiivisesta sotilasesikunnasta on perusteltu vasta kun EU:lla on yhteinen puolustuspolitiikka.³⁵² EU:n operatiivisen esikunnan tarvetta sitä varten, että sitä käytettäisiin EU:n lähialueilla yhteisen puolustuksen nimissä, ei ole.³⁵³ Operatiivinen esikunta ja jäsenmaiden sen johtoon tarjoamat joukot nähdään viimeisenä vaihe yhteisen puolustuksen implementoinnissa.³⁵⁴

Operatiivisen autonomian kannalta olennaista on toimiva institutionaalinen viitekehys ja kyky reagoida turvallisuusympäristön muutoksiin. EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan tärkeämpi arvo EU:n strategiselle autonomialla olisi auttaa ajattelemaan puolustusta yhdessä ja luoda perusta yhteiselle operoinnille.³⁵⁵ Tutkimuksen viitekehyksessä ei voida myöskään jättää huomioimatta Posenin näkemystä, joka korostaa, että halut yhteiseen puolustukseen ovat olleet esillä käytännössä kaikissa EU:n perussopimuksissa. Ollakseen kansainvälinen toimija, EU on tarvinnut ulkopolitiikan ja ulkopolitiikka ei ole mitään ilman riittäviä sotilaallisia voimavaroja. Posenin mukaan EU tasapainottaa voimatasapainoa perinteisten realismin mukaisin keinoin sekä sisäisesti että ulkoisesti. Posen esitti jo 2006, että osana tätä tasapainotusta EU tulee perustamaan itsenäiset kyvyt johtaa monimutkaisia monikansallisia operaatioita omien rajojensa ulkopuolella.³⁵⁶

³⁵⁰ Euroopan parlamentti (2012c) *Mietintö. EU:n keskinäistä puolustusta ja yhteisvastuuta koskevista lausekkeista: poliittinen ja operatiivinen ulottuvuus (2012/2223(INI))*, Bryssel 30.10.2012, kohta 18.

³⁵¹ Asiantuntija 5, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³⁵² Asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³⁵³ Asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³⁵⁴ Asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³⁵⁵ Vertaa esimerkiksi Tocci puheenvuoro Inter-parliamentary Conference for the CFSP/CSDP (2019).

³⁵⁶ Posen (2006), s. 163-165.

4.4 Yhteenveto: EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan tarve

EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan tarve liittyy olennaisesti EU:n operatiiviseen autonomiaan, joka on yksi strategisen autonomian osatekijä. Operatiivisen autonomian pitäisi mahdollistaa EU:n YTPP:n institutionaalisessa viitekehyksessä turvallisuusympäristön kontrolloimisen ja operaatioiden toteuttamisen riippumatta muiden toimijoiden kyvykkyyksistä. Tämä vaatii kykyä valita aika ja paikka sekä sopivat YTPP:n instrumentit, joilla voidaan vaikuttaa missä tahansa vaiheessa konfliktia. Operatiivisen sotilasesikunnan suhteen kysymys on sekä operaatioesikunnan (OHQ) järjestelyistä, mutta myös EU:n YTPP:n institutionaalisen viitekehyksen vahvistamisesta selvästi sotilasstrategisen tason pysyvällä operatiivisella sotilasesikunnalla, jos EU haluaa tavoitella todellista strategista autonomiaa.

EU:n koulutusmissioiden osalta tarve pysyvälle operatiiviselle sotilasesikunnalle on liittynyt ensisijaisesti hallinnollisiin järjestelyihin, mutta samalla se on näkynyt myös tarpeena johtamistasojen selkeyttämiseksi, EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan pitkäjänteiselle tukemiselle ja toimintakyvyn varmistamiselle tarvittaessa myös sotilaallisen voimankäytön keinoin. EU:n toimeenpanevien sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden suhteen voidaan argumentoida, että tilapäisjärjestelyillä ei voida korvata pysyvää operatiivista esikuntaa. Tilapäisjärjestelyt tekevät suunnittelun jatkuvuudesta mahdotonta rajoittaen samalla nopeita ja päättäväisiä päätöksiä. EUFOR RCA ja EUNAVFOR MED operaatioiden sotilaallinen suunnittelu ei ole ollut mukana poliittisessa ja strategisessa suunnittelussa, koska niiden operaatioesikunnat perustettiin vasta myöhemmissä vaiheissa. Etenkin EUNAVFOR MED Sophian valmistelussa väliin jätetyt vaiheet ovat osittain johtaneet siihen, että operaatiolle on annettu uusia tarkoituksia ja tavoitteita, joilla on pyritty oikeuttamaan operaation alkuperäinen perustaminen. Libyan kriisi vuonna 2011 osoitti vielä selvemmin EU:n operatiivisen suunnittelu- ja toteutuskyvyn rajoitteet, mutta samalla myös monia muita kyvykkyykspuutteita. Libyan kriisi osoitti myös EU:n sotilaalliset riippuvuudet Yhdysvalloista.

Kaikissa 2010-luvun toimeenpaneissa kriisinhallintaoperaatioissa operaatioesikunta on perustettu jäsenvaltion tarjoaman esikunnan pohjalle. Käytännössä Naton SHAPEn rakenteeseen ei ole ollut mahdollista tukeutua Berlin Plus- järjestelyistä huolimatta. Poliittiset ongelmat Turkin ja EU:n välillä ovat olleet yksi syy siihen, ettei Berlin Plus- järjestelmää ole hyödynnetty enempää. Toisaalta Berlin Plus- järjestelmän poliittisten ongelmien korostaminen on mahdollistanut EU:n strategista autonomiaa edistämään pyrkiville tahoille EU:n itsenäisten kykyjen vaatimisen. Kansallisten esikuntien aktivoiminen operaatioesikunniksi on ollut sinänsä toimiva ratkaisu, mutta tarkoittanut samalla esimerkiksi suhteellisin suurina operaatioiden aloituskuluja ja käynnistämisen hitautta.

Suuremmat ongelmat ovat olleet komento- ja johtamisrakenteen kokonaisketjussa, kun poliittisten päätöksenteon ja operatiivisen tason välillä ei ole ollut toimivaa sotilasstrategisen tason toimijaa. EU:n sotilaalliset rakenteet on pitkälti luotu 2000-luvun alussa. Operaatioita koskevan komentorakenteen havaittiin jo tuolloin vaativan laajempaa esikuntarakennetta suunnitteluun, valmisteluun ja toteutukseen. Muut suunnitteluvoimavarat ja johtamisrakenteet jätettiin kuitenkin Naton tai kansallisten tai monikansallisten lähteiden varaan. EU:n sotilasesikuntaa ei ole tarkoitettu operatiiviseksi esikunnaksi, vaan strategiseen suunnitteluun ja ennakkovaroituksen saamiseen. Pysyvää operatiivista sotilaallista komento- ja johtamisrakennetta koskevat vaatimukset 2010-luvulla liittyvätkin laajemmin operatiiviseen sotilasstrategisen tason esikuntaan. Tehokkaan YTPP:n varmistamiseksi on vaadittu yhdistämään ennakkovaroituksen, tiedustelun ja tilannetietoisuuden voimavarat. Vaatimukset ovat koskeneet myös autonomista operatiivista suunnittelu- ja toteutusvoimavaraa, joka sisältäisi omat komentoketjunsä siviili- ja sotilasoperaatioille.

EU:n pysyvä operatiivinen sotilasesikunta on ollut vaikea aihe poliittisella tasolla, sillä sen on nähty olevan askel kohti EU:n yhteistä puolustusta. Tämä jakaa jäsenvaltioiden kantoja ja vaikuttaa EU:n suhteisiin Yhdysvaltojen ja Naton kanssa. Sotilasstrategisella tasolla huomionarvoista on se, että EU:n kyky vastata kriiseihin on aina kiinni poliittisesta tahdosta. EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan sotilasstrateginen merkitys voidaan kiistää täysin ilman yhteistä tahtotilaa, mikä joissakin näkemyksissä vaatisi käytännössä yhteisen puolustuspolitiikan. Erityisenä huomiona on otettava EU:n solidaarisuuslausekkeen heikkous ilman EU:n mahdollisuutta käyttää omia voimavarojaan EU:n alueen sisäpuolella.

Posenin rakenteellisen realismin kautta tulkittuna EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan tarpeet voidaan liittää eräänlaiseen voimatasapainojärjestelmän tasapainottamiseen sisäisellä mobilisaatiolla. EU on ollut turvallisuuden osalta riippuvainen Yhdysvalloista, jonka painopisteen siirtyminen pois Euroopasta on johtamassa turvallisuusvajeeseen. Samalla Euroopan unionilla on tarve kyetä globaaliin kilpailuun, jonka yhtenä osana se tarvitsee autonomisia kykyjä mahdollistamaan itsenäisen päätöksenteon myös sotilaallisissa asioissa. Ollakseen kansainvälinen toimija, EU tarvitsee ulkopoliitiikan ja ulkopoliitiikka riittävät sotilaalliset voimavarat. Operatiivisen autonomian kannalta olennaista on toimiva institutionaalinen viitekehys ja kyky reagoida turvallisuusympäristön muutoksiin. Tutkimuksen viitekehyksessä on huomioitava Posenin rakenteellisen realismin argumentti, jonka mukaan osana voimatasapainojärjestelmän tasapainotusta EU tarvitsee itsenäiset kyvyt johtaa sotilasoperaatioita omien rajojensa ulkopuolella. Nämä vaatimukset ovat olleet esillä 2010-luvulla ja seuraavassa luvussa tarkastellaan näiden vaatimusten perusteella vuonna 2017 perustettua EU:n ensimmäistä pysyvää operatiivista sotilasesikuntaa, sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC:tä.

5 ENSIMMÄINEN ASKEL: SOTILASKRIISINHALLINNAN SUUNNITTELU- JA TOTEUTUSVOIMAVARA (MPCC)

Tässä kappaleessa tarkastellaan EU:n vuonna 2017 perustamaa sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC:tä, jonka Euroopan unionin neuvosto perusti ”*pysyväksi operatiiviseksi suunnittelu- ja johtokyvyksi strategisella tasolla*”.³⁵⁷ MPCC:n perustamista olivat edeltäneet EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian³⁵⁸, sen toimeenpanosuunnitelman³⁵⁹, Euroopan unionin neuvoston 16.11.2016 päätelmien³⁶⁰ ja Eurooppa-neuvoston 15.12.2016 päätelmien³⁶¹ vaatimukset parantaa ”*kykyä reagoida nopeammin, tehokkaammin ja saumattomammin osana tehokasta EU:n kokonaisvaltaista lähestymistapaa*” sekä ehdotukset pysyvän operatiivisen suunnittelu- ja johtokyvyn perustamista strategisella tasolla.³⁶² Mandaatti koski aluksi ilman suoraa toimeenpanoa toteutettavien EU:n koulutus- ja tukiopeaatioiden suunnittelua ja toteutusta. Vuonna 2018 aloitettiin mandaatin laajentaminen myös toimeenpanevan sotilaallisen kriisinhallintaoperaation johtamiseen korkeintaan EU:n taisteluosaston kokoiselle joukolle.³⁶³ Seuraava uudelleentarkastelu on loppuvuodesta 2020.

Tarkoituksena tässä luvussa on selvittää, tukeeko MPCC:n perustaminen EU:n strategisen autonomian tavoitetta ja etenkin operatiivisen autonomian vaatimuksia. Tutkimusaineisto on perustunut EU:n virallisiasiakirjojen lisäksi MPCC:n johtajan, kenraaliluutnantti Esa Pulkkisen teemahaastatteluun sekä viiteen puolistrukturoituun kyselyhaastatteluun asiantuntijoille Euroopan ulkosuhdehallinnossa, Suomen pysyvässä edustustossa Brysselissä ja Suomen puolustusministeriössä. On tärkeä ymmärtää, että MPCC on tutkimuksen tekoaikaan ollut vielä voimakkaassa kehitysvaiheessa ja sen rooli osana EU:n YTPP:tä hakee vielä muotoaan. Kuten eräs tutkimukseen haastateltu asiantuntija totesi, ”*MPCC on edelleen kehitysvaiheessa ja on vaikeaa [sen] arvioida roolia. Varmaa on että se tehostaa EU:n sotilaallista valmiutta*”.³⁶⁴

³⁵⁷ Euroopan unionin neuvosto (2017a), s. 7.

³⁵⁸ Euroopan ulkosuhdehallinto (2016a)

³⁵⁹ Euroopan unionin neuvosto (2016a)

³⁶⁰ Euroopan unionin neuvosto (2016b) *Yhteenveto asian käsittelystä: Neuvoston päätelmät EU:n globaalistrategian täytäntöönpanosta turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla, 14149/16*, Bryssel, 14.11.2016

³⁶¹ Eurooppa-neuvosto (2016b)

³⁶² Euroopan unionin neuvosto (2017a), s. 2.

³⁶³ Euroopan unionin neuvosto (2017a) sekä Euroopan unionin neuvosto (2018). EU:n taisteluosasto on noin 1500 ja maksimissaan 2500 sotilaan kokoinen yksikkö (Euroopan ulkosuhdehallinto (2017) *EU Battlegroups*, 9.10.2017, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/33557/EU%20Battlegroups], luettu 9.5.2018).

³⁶⁴ Asiantuntija 1, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

5.1 Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia MPCC:n perustamisen lähtökohtana

Euroopan unionin globaalistrategiassa vaadittiin, että eurooppalaisten on oltava paremmin organisoituneita toimimaan tarvittaessa itsenäisesti. Tämä oli osa strategista autonomiaa, jotta Eurooppa kykenisi edistämään rauhaa ja takaamaan turvallisuuden rajojensa sisä- ja ulkopuolella. Yhteiseltä turvallisuus- ja puolustuspolitiikalta vaadittiin nopeutta ja tehokkuutta, johon keinoina EU:n globaalistrategiassa esitettiin jäsenvaltioiden joukkojen toimintavalmiuteen saattamisen tehostamista, yhteensopivuuksien kehittämistä sekä EU:n menettelytapojen, rahoituksen ja politiikan asettamien esteiden poistamista. Paremmin reagoivan YTPP:n nähtiin edellyttävän myös institutionaalisen rakenteen virtaviivaistamista, mikä tarkoitti operatiivisen suunnittelun ja toteutuksen vahvistamista sekä siviili- ja sotilasrakenteiden ja -operaatioiden välisten yhteyksien tiivistämistä.³⁶⁵

EU:n globaalistrategian toimeenpanosuunnitelmassa korostettiin asetettuja tavoitteita vastata ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin, rakentaa kyvykkyyksiä kumppaneiden kanssa ja suojella unionia sekä sen kansalaisia.³⁶⁶ Toimeenpanosuunnitelmassa sovittiin, että jäsenmaat tarkastelevat rakenteita ja voimavaroja, joita on käytettävissä YTPP-missioiden ja -operaatioiden suunnitteluun ja toteutukseen. Tässä tuli huomioida siviili-sotilasyhteistyön synergiat, varmistaa saumaton suunnittelu ja toteutus sekä parantaa jo havaittuja puutteita. Lyhyen aikavälin tavoitteena oli täyttää strategisen tason aukko ei-toimeenpaneuvien YTPP-missioiden toimeenpanossa Euroopan ulkosuhdehallinnon rakenteessa.³⁶⁷ Samassa kuitenkin vaadittiin jäsenmaita myös selvittämään parempia konsepteja, joilla hyödynnetään olemassa olevia kansallisia tai ylikansallisia esikuntia EU:n käyttöön.³⁶⁸

Euroopan unionin neuvosto tarkasteli EU:n globaalistrategian toimeenpanon edistymistä maaliskuussa 2017 ja teki päätöksen MPCC:n perustamisesta.³⁶⁹ Perustaminen nähtiin tärkeänä osana kokonaisvaltaisia toimia, joilla täytetään EU:n globaalistrategian määrittämä tavoitetaso EU:n turvallisuudelle ja puolustukselle. Samalla viitattiin turvallisuus- ja puolustusalan täytäntöönpanosuunnitelmaan puutteiden osalta, joihin MPCC:n perustamisella tulisi kyetä vastaamaan. Näitä olivat *”poliittisten ja teknisten neuvojen antaminen, jatkuvuuden takaaminen, suhteiden helpottaminen kolmansiin valtioihin ja kansainvälisiin organisaatioihin sekä jäsenvaltioihin ja hallinto- ja rahoitusmenettelyjen parempi hoitaminen”*.³⁷⁰

³⁶⁵ Euroopan ulkosuhdehallinto (2016a), s. 14 ja s. 36.

³⁶⁶ Euroopan unionin neuvosto (2016a), s. 3-4.

³⁶⁷ Ibid. s. 5, kohta 7.

³⁶⁸ Ibid. s. 5, kohta 9.

³⁶⁹ Euroopan unionin neuvosto (2017a)

³⁷⁰ Euroopan unionin neuvosto (2017a), s. 3.

MPCC perustettiin lyhyellä tähtämellä pysyväksi sotilaalliseksi suunnittelu- ja toteutusvoimavaraksi sotilasstrategisella tasolla ei-toimeenpanevia koulutus- ja tukiopeaatioita varten Brysseliin. Selvin syy perustamiselle oli selkeyttää missioiden komentajien johtamisvastuuta, jossa aiemmin sotilasstrategisen tason, operatiivisen ja taktisen tason johtaminen olivat yhtyneet. Samalla EU:n sotilasesikuntaan saatiin vastine siviilikriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavaralle (CPCC).³⁷¹ Perustamisen mahdollistamiseksi EU:n sotilasesikunnan työjärjestys³⁷² uusittiin kesäkuussa 2017 niin, että siinä huomioitiin MPCC:n ja sen johtajan rooli ja MPCC:n johtajalle annettiin hänelle käskettyihin tehtäviin operaatiokomentajan komentovastuu *EU Concept for Military Command and Control* -asiakirjan³⁷³ mukaisesti. Neuvoston päätöksellä MPCC otti tehtävänsä mukaisesti johtovastuulleen kaikki käynnissä olleet kolme EU:n koulutusoperaatiota 9. kesäkuuta 2017.³⁷⁴ MPCC täytti ensimmäistä kertaa aukon sotilasstrategisella tasolla operatiivisen ja poliittisstrategisen tason välillä. Siitä ei kuitenkaan muodostunut itsenäistä esikuntaa sen jäädessä osaksi EUSE:n rakennetta, sillä tälle ei olisi ollut kaikkien jäsenmaiden tukea.³⁷⁵

Marraskuussa 2018 Neuvosto tarkasteli uudelleen MPCC:n tilannetta. MPCC:n positiivinen vaikutus EU:n komento- ja johtamisrakenteessa EU:n koulutusmissioiden osalta sekä MPCC:n relevanssi sotilasstrategisen tason pysyvänä suunnittelu- ja toteutusvoimavarana tuotiin esiin. MPCC:n nähtiin jo lyhyellä ajalla tuoneen lisäarvoa kyvyllä nopeampaan, tehokkaampaan ja saumattomampaan turvallisuuden takaamiseen osana integroitu lähestymistapaa ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin.³⁷⁶ Neuvosto lisäsi MPCC:n henkilöstömäärää ja laajensi sen vastuita. Neuvosto hyväksyi EU:n operaatiokeskuksen toimeenpanoa koskevien tehtävien integroinnin osaksi MPCC:tä ja vuoden 2020 loppuun mennessä MPCC:n tulisi kyetä ottamaan vastuu operatiivisesta suunnittelusta ja toteutuksesta samanaikaisten koulutusmissioiden lisäksi myös yhden, EU:n taisteluosaston kokoisen, toimeenpanevan YTPP-operaation osalta. MPCC:n tulisi saada riittävät henkilöstöresurssit sekä infrastruktuuri käyttöönsä ja henkilökunta pitäisi kouluttaa ja harjoituttaa. MPCC:n laajennettu rooli on täydentävä ilman rajoitteita kaikille muille käytössä jo oleville komento- ja johtamisrakenteille YTPP-operaatioita varten ja päällekkäisyydet Naton rakenteiden kanssa tulee edelleen välttää.³⁷⁷

³⁷¹ Euroopan unionin neuvosto (2017a), s. 7.

³⁷² Euroopan unionin neuvosto (2017c) *Outcome of Proceedings: European Union Military Staff (EUMS) Terms of Reference and Organisation*, 9762/17, Bryssel 9.6.2017

³⁷³ Päätöksessä viitattu vuoden 2015 konsepti on korvattu uudella vuonna 2019 (Euroopan unionin neuvosto (2019b)).

³⁷⁴ Euroopan unionin virallinen lehti (2017) *Neuvoston päätös (EU) 2017/971 suoraa täytäntöönpanoa sisältämättömien EU:n YTPP-alan sotilasoperaatioiden suunnittelu- ja toteutusjärjestelyjen määrittämisestä sekä Somalian turvallisuusjoukkojen kouluttamiseen osallistumista koskevasta Euroopan unionin sotilasoperaatiosta annetun päätöksen 2010/96/YUTP, Malin asevoimien kouluttamiseen osallistumista koskevasta Euroopan unionin sotilasoperaatiosta, EUTM Mali, annetun päätöksen 2013/34/YUTP ja Keski-Afrikan tasavallassa toteutettavasta Euroopan unionin YTPP-sotilaskoulutusoperaatiosta (EUTM RCA) annetun päätöksen (YUTP) 2016/610 muuttamisesta*

³⁷⁵ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla

³⁷⁶ Euroopan unionin neuvosto (2018), s. 3.

³⁷⁷ Ibid. s. 4.

MPCC:n perustaminen on ollut osa EU:n turvallisuuden ja puolustuksen merkittäviä kehitysaskeleita ja niin kutsuttuja uusia puolustusaloitteita EU:n globaalistrategian ja tiivistyneen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan seurauksena. Muita merkittäviä aloitteita ovat olleet esimerkiksi pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY, eng. PESCO, Permanent Structural Cooperation) tehostaminen, puolustuksen vuosittaisen arvioinnin (eng. CARD, Coordinated Annual Review on Defence) aloittaminen ja Euroopan puolustusrahaston (eng. EDF, European Defense Fund) perustaminen. EU:n globaalistrategia tarjosi tilaisuuden aloittaa viimein valmistelut pysyvän komento- ja johtamisrakenteen perustamiseksi, etenkin kun Iso-Britannia oli samaan aikaan eroamassa Euroopan unionista.³⁷⁸ EU:n globaalistrategiassa esitettiin lukuisia vaatimuksia EU:n YTPP:lle, joihin vastaamiseksi käytännössä tarvitaan toimivaa esikuntarakennetta operatiivisen suunnittelun ja toteutuksen vahvistamiseksi.

Operatiivinen autonomia strategisen autonomian osatekijänä on keskeisessä osassa EU:n globaalistrategiaa ja paremmin reagoiva YTPP edellyttää institutionaalisen rakenteen virtaviivaistamista, operatiivisen suunnittelun ja toteutuksen vahvistamista sekä siviili- ja sotilasarakenteiden ja -operaatioiden välisten yhteyksien tiivistämistä. MPCC:n on esitetty tuoneen jo lyhyessä ajassa lisäarvoa kyvyllä nopeampaan, tehokkaampaan ja saumattomampaan turvallisuuden takaamiseen osana integroitu lähestymistapaa ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin. On kuitenkin syytä suhtautua kriittisesti EU:n virallisiasiakirjoihin MPCC:n merkityksen arvioinnissa. MPCC:n todellinen merkitys ja sen voimavarat ovat vielä epäselvät. MPCC:n on todettu toisaalta olevan ”*ensimmäinen askel kohti (EU:n) vahvoja (sotilaallisia) kyvykkyyksiä*”³⁷⁹ ja toisaalta ”*vain puhelinvaihe, jossa on vain muutama työntekijä*”³⁸⁰. Jolyon Howorth on kuvannut MPCC:tä esikunnan ”alkioksi”.³⁸¹ Tardy taas toteaa, että vaikka MPCC:tä ei kutsuta esikunnaksi tiettyjen jäsenmaiden vastustuksen vuoksi, on se luultavasti niin lähellä operatiivista esikuntaa kuin se nykyisessä poliittisessa ympäristössä voi olla.³⁸² Seuraavassa alaluvussa pyritäänkin tarkemmin selvittämään MPCC:n nykytilaa ja kriittisesti arvioimaan sen merkitystä EU:n YTPP:lle ja strategiselle autonomialle.

³⁷⁸ Tardy (2017), s. 3.

³⁷⁹ Juncker (2017)

³⁸⁰ The Telegraph (2017)

³⁸¹ Howorth, Jolyon (2017) EU-NATO cooperation: the key to Europe's security future. *European Security*, vol.26:3, 2017, 454-459, s. 455.

³⁸² Tardy (2017), s. 4

5.2 MPCC:n nykytila ja merkitys

MPCC perustettiin ensisijaisesti EU:n koulutusoperaatioiden operaatioesikunnaksi (OHQ) hallinnollisen työn tekijäksi tehostamaan EU:n koulutusoperaatioiden suunnittelua ja toteutusta sekä antamaan ennakoivampaa strategista tukea.³⁸³ Moni tutkimuksen asiantuntijakyselyn vastaajista halusi käyttää MPCC:stä juuri nimeä koulutusoperaatioiden operaatioesikunta, mikä kuvaa sen nykyistä roolia tarkemmin.³⁸⁴ Tämän tutkimuksen viitekehyksessä MPCC:n merkitys koulutusoperaatioiden operaatioesikuntana suhteessa Euroopan unionin strategiselle autonomialla on korkeintaan symbolinen, mutta sen merkitystä operatiivisen autonomian vaatiman institutionaalisen viitekehyksen vahvistamisessa ei pidä aliarvioida. Tämä analyysi esitetään tämän luvun seuraavassa alaluvussa 5.2.1 *Koulutusoperaatioiden operaatioesikunta*.

MPCC:n mandaattia ollaan laajentamassa mahdollistamaan myös toimeenpanevan sotilaskriisinhallintaoperaation johtaminen. Neuvosto hyväksyi vuonna 2018 EU:n operaatiokeskuksen toimeenpanoa koskevien tehtävien integroinnin osaksi MPCC:tä ja vuoden 2020 loppuun mennessä MPCC:n tulisi kyetä ottamaan vastuu operatiivisesta suunnittelusta ja toteutuksesta samanaikaisten koulutusoperaatioiden lisäksi myös yhden, EU:n taisteluosaston kokoisen, toimeenpanevan YTPP-operaation osalta.³⁸⁵ Mandaatin laajentamisen myötä MPCC:n merkitys teoriassa kasvaa ja tämä voi poistaa monia EU:n YTPP:n aiempia esteitä, mutta todellisuudessa prosessi on vielä varsin keskeneräinen. Tämä analyysi esitetään alaluvussa 5.2.2. *Mandaatin laajennus toimeenpanevan operaation operaatioesikunnaksi*.

MPCC:n perustaminen vuonna 2017 oli kiistatta pieni voitto EU:n sotilaallisen ulottuvuuden vahventamista vuosikausia ajaneille toimijoille. Samalla on kuitenkin asetettava MPCC:n merkitys ja kyvyt pysyvänä operatiivisena sotilasesikuntana kriittisen arvioinnin alle. Kriittisesti arvioiden MPCC:n selkeimmät heikkoudet ovat vielä EU:n konseptien ristiriidat ja MPCC:n henkilöstön rekrytoinnin haasteet, mitkä osoittavat samalla poliittisen tahdon puutetta MPCC:n kehittämisessä. Ylipäätään MPCC:n kriittinen arviointi osoittaa edelleen monien virallisten tavoitteiden jäävän vielä saavuttamatta ja samalla tämä tekee MPCC:n todellisten kykyjen arvioinnin haasteelliseksi. Tämä analyysi esitetään alaluvussa 5.2.3. *Kriittinen arviointi*.

³⁸³ Euroopan unionin neuvosto (2017a), s. 7, sekä Euroopan unionin virallinen lehti (2017)

³⁸⁴ Asiantuntija 1, asiantuntija 2 ja asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³⁸⁵ Euroopan unionin neuvosto (2018)

5.2.1 Koulutusoperaatioiden operaatioesikunta

MPCC:n perustamisen konkreettisena syynä oli täyttää tyhjiö koulutusoperaatioiden komentajan ja poliittisen koneiston välillä ja sen tehtävänä on käytännössä mahdollistaa hallinnollisesti EU:n koulutusoperaatiot. Tämä tarkoittaa esimerkiksi budjetointia ja Athena-mekanismin järjestelyjä, laillisuusnäkökulmia, mandaatteja, joukkojen muodostamista, sopimusteknisiä asioita sekä muita hallinnollisia ja poliittisia asioita.³⁸⁶ Käytännön tasolla MPCC:n todellinen merkitys on tällä hetkellä koulutusoperaatioiden hallinnollisena mahdollistajana, mutta tämän tutkimuksen viitekehyksessä MPCC:n merkitys voidaan ulottaa operatiivisen autonomian vaatiman institutionaalisen viitekehyksen vahvistamiseen. EU:n sisälle on kehittymässä ensimmäistä kertaa todellista jatkuvuutta operaatioiden johtamiseen ja suunnitteluun, EU:n yhdenmukainen lähestymistapa tehostuu sotilaallisen valmistelun osalta, sotilaallinen suunnittelukyky vahvistuu ja MPCC on ensimmäistä kertaa luomassa EU:lle yhteiset operatiiviset perusteet esikuntatyöskentelylle. Lisäksi MPCC on kehittämässä johtamisjärjestelmien ja logistiikan pysyviä kykyjä tukemaan operatiivista johtamista.

MPCC:n myötä EU:n sisälle on kehittymässä todellista jatkuvuutta operaatioiden suunnitteluun ja johtamiseen. Asiantuntijahaastatteluissa MPCC:n roolia korostetaan siinä, että MPCC on luomassa ”*institutionaalista muistia*”, joka luo pitkäjänteisyyttä ja johdonmukaisuutta EU:n koulutusoperaatioille.³⁸⁷ EU:n sotilasesikuntaa (EUSE) ei suomenkielisestä nimiversiostaan huolimatta ole koskaan tarkoitettu sotilaalliseksi komentorakenteeksi, vaan sen tehtävät ovat ennakkovaroitus, tilanteenarviointi ja strateginen suunnittelu.³⁸⁸ Euroopan unionin sotilasesikuntaa yksi tutkimukseen haastateltu asiantuntija vertaa puolustusministeriöön, koska sillä ei ole kykyä ympärivuorokautiseen tilanteenseuraamiseen eikä todellisia johtamisyhteyksiä operaatioihin.³⁸⁹ Suunnittelun jatkuvuuden puute on ollut tunnistettu ongelma ja päätöksentekoa hidastava tekijä EU:n YTPP:ssä, kuten jo edellisessä pääluvussa havaittiin. Institutionaalisen muistin rakentaminen ja kontingenssin suunnittelun jatkuvuuden takaaminen on MPCC:n osalta ehdottomasti operatiivista autonomiaa vahvistava tekijä, vaikka sen vastuut rajoittuvat vielä vain EU:n koulutusoperaatioihin.

EU:n YTPP:n ja operatiivisen suunnittelun ja toteutuksen vahvistamisen osalta pieni, mutta merkittävä tekijä on, että Euroopan unionilta ovat puuttuneet käytännössä kaikki sotilaalliseen operatiivisen esikuntatyöskentelyn yhteiset perusteet, kun operaatioiden suunnitteluun ja

³⁸⁶ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla. MPCC:n tehtävät on lueteltu EU:n sotilasesikunnan työjärjestyksessä (Terms of Reference) asiakirjassa Euroopan unionin neuvosto (2017c), s. 9-11.

³⁸⁷ Asiantuntija 3, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

³⁸⁸ Asiantuntija 3 ja asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020; Euroopan unionin neuvosto (2017c), s. 5 sekä Euroopan unionin neuvosto (2013b)

³⁸⁹ Asiantuntija 3, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

toteutukseen ei ole ollut pysyvää rakennetta. MPCC on joutunut tekemään paljon työtä harmonisoidessaan kaikki tuotteet, suunnitteludokumentit ja suunnitteluprosessit. Työ on aloitettu käytännössä aivan perustavanlaatuisista tekijöistä.³⁹⁰ Aikaisemmat tilapäisjärjestelyt ovat johtaneet samalla myös tilapäisratkaisuihin. Kuten Simón on todennut, tilapäisten operaatioesikuntien suunnittelutyössä pääpaino on ollut saada työ tehdyksi, mutta työn laadussa on ollut puutteita.³⁹¹ Mauro on kyseenalaistanut aiemmin mahdollisuudet sotilaallisen suunnitteluprosessin kunnolliseen toteuttamiseen, kun sitä ei ole missään kuvailtu ja sitä ovat toteuttaneet säännöllisesti vaihtuvat ihmiset.³⁹² MPCC toimii toistaiseksi vain koulutusoperaatioiden operaatioesikuntana, mutta MPCC:n toimenpiteet esikuntatyöskentelyn rakenteiden kehittämiseksi on mahdollista laajentaa tulevaisuudessa osaksi myös toimeenpanevia kriisinhallintaoperaatioita riippumatta niiden tulevista operaatioesikuntavalinnoista.

Ohjaavana tekijänä MPCC:n perustamisessa on ollut vahvistaa suunnittelukykyä. Olennaista on ollut, että kaikissa vaiheissa on olemassa kyky aloittaa operatiivinen suunnittelu jo ennen kuin se käsketään MPCC:n tehtäväksi.³⁹³ Sotilaallista suunnittelua toteutetaan EU:ssa neljällä tasolla, joita ovat poliittisstrateginen taso (EU:n instituutioiden taso), sotilasstrateginen taso (operaatio- ja missioesikunnat OHQ/MHQ), operatiivinen taso (missio- ja joukkoesikunnat MHQ/FHQ) ja taktinen taso.³⁹⁴ Kuten jo edellisessä luvussa viitattiin, on YTPP-operaatioiden sotilaallinen suunnittelu voitu aloittaa vasta, kun Initial Military Directive (IMD)³⁹⁵ on annettu, mikä on tarkoittanut, että sotilaallinen suunnittelu ei ole ollut mukana poliittisessä ja strategisessa suunnittelussa.³⁹⁶ MPCC ei edelleenkään voi mandaattinsa puolesta kuitenkaan osallistua toimeenpanevien operaatioiden suunnitteluun. On myös huomattava, että MPCC ei ole ollut vielä mukana käynnistämässä yhtään uutta operaatiota. Asiantuntijahaastattelussa MPCC on kuitenkin todettu ansiokkaasti tuottaneen ”erilaisia arvioita ja operaatioiden kehitysesityksiä” sekä olevan tärkeää, että suunnittelu on ”synkronoitu EU:n muuhun päätöksentekojärjestelmään”.³⁹⁷

³⁹⁰ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

³⁹¹ Simón, Luis (2010) *Command and Control? Planning for EU Military Operations*. Occasional Papers, European Union Institute for Security Studies, January 2010, s. 40. “The focus should move away from getting the job done (whether planning products are or are not delivered) towards doing a good job (the quality of planning products).”

³⁹² Mauro, Frédéric (2018b) *EU Defence: The White Book implementation process*, STUDY Requested by the SEDE Subcommittee, s. 52.

³⁹³ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

³⁹⁴ Euroopan unionin neuvosto (2019b), kohta F 13 ja Euroopan unionin neuvosto (2015a), kohta D 9.

³⁹⁵ Euroopan unionin neuvosto (2013b), kohta N - 50: “Initiating Military Directive (IMD) - For military operations the EUMS develops an Initiating Military Directive towards the military OpCdr, with the view to ensuring that the CMC is well translated into military direction and guidance with the appropriate level of detail. The EUMC approves the IMD, and the release of the IMD to the Operation Commander in order to commence operation planning”

³⁹⁶ Ayala (2015), s. 22.

³⁹⁷ Asiantuntija 2 ja asiantuntija 3, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

MPCC:n perustamisessa on huomioitu, että pelkkä suunnittelukyky on turhaa ilman operatiivista johtamista tukevia kykyjä. Käytännössä jo heti alkuvaiheesta on jouduttu panostamaan logistiikan, hallinnon ja johtamisjärjestelmien kykyihin ja henkilöstöön. MPCC valmistautuu eriytymään omaksi esikuntarakenteekseen, jos sellainen poliittinen päätös tehdään, ja silloin MPCC ei voi enää tukeutua EU:n sotilasesikunnan kykyihin.³⁹⁸ Johtamisjärjestelmät ja logistiikka ovat olleet yksi haaste EU:n YTPP-operaatioiden yhteiselle johtamiselle. Euroopan unionilla on ollut jo pitkään käynnissä ohjelma esimerkiksi kommunikaatioyhteysien varmistamiseksi operaatioissa. EU OPS WAN (EU Operations Wide Area Network) oli jo vuonna 2010 Euroopan unionin neuvoston päätelmissä vahvasti esillä, mutta käytännössä johtamisjärjestelmien kehittäminen on ollut ilmeisen hidasta.³⁹⁹

Asiantuntijahaastatteluissa MPCC:n rooli tunnustetaan osana EU:n yhdenmuetä lähestymistapaa. Yhdenmuetä lähestymistapa nähdään perustoimintamallina, jossa ”MPCC on keskeinen strategisen sotilaallisen näkemyksen tuottaja, jolla voidaan vaikuttaa EU:n tulevaisuuden CSDP-operaatioiden vaikuttavuuteen”.⁴⁰⁰ MPCC:n nähdään tarjoavan koulutusoperaatioiden osalta ”yhden luukun periaatteen”, joka helpotta toimintaa erityisesti poliittisella tasolla.⁴⁰¹ MPCC:n perustamisen nähdään myös nostaneen EU:n sotilaallisen komentorakenteen vaatimustasoa Brysselissä. Kuten yksi asiantuntija sanoo, ”[t]ahtotila on sanottu, niin se on selvä. Se ei mene enää niin, että Brysselissä tullaan kahdeksalta töihin ja lähdetään illaksi kotiin”.⁴⁰² Yhdenmuetyn lähestymistavan puolesta operaatioesikunnan sijainti EU-instituution sisällä koetaan eduksi, koska tällöin yhteistoiminta siviilijohtoportaan kanssa on tehokkaampaa ja operaatioesikunnassa on vahvempi ymmärrys myös EU:n poliittisesta prosessista.⁴⁰³

Tämän tutkimuksen viitekehyksessä MPCC:n merkitys koulutusoperaatioiden operaatioesikuntana Euroopan unionin strategiselle autonomialle on symbolinen, mutta sen merkitystä operatiivisen autonomian vaatiman institutionaalisen viitekehyksen vahvistamisessa ei pidä aliarvioida. MPCC on rakentamassa toimintamalleja ja myös todellisia kyvykkyksiä, jotka mahdollistavat operatiivisen johtamisen EU:n omin voimin. Erityisenä tekijänä tulee tunnistaa institutionaalisen muistin kehittymisen ja suunnittelun jatkuvuuden merkitys koko EU:n YTPP:n operatiiviselle suunnittelulle.

³⁹⁸ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla

³⁹⁹ Euroopan unionin neuvosto (2010a), kohta 51, ”The Council welcomed the work aimed at reaching full operational capability of the EU Operations Wide Area Network, which connects with Brussels all EU Operation Headquarters, two of the EU Force Headquarters and the EU Satellite Centre, as well as those Member States who so wish.” Hyvä yleiskuvaus aiheeseen esimerkiksi Tigánus, Dánut (2011) Communications and Information Systems in Support of European Union-Led Crisis Management Missions, *Journal of Defense Resources Management*, No .2 (2), 2011, 77-86.

⁴⁰⁰ Asiantuntija 1, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴⁰¹ Asiantuntija 2, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴⁰² Asiantuntija 3, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴⁰³ Asiantuntija 3, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

5.2.2 Mandaatin laajennus toimeenpanevan operaation operaatioesikunnaksi

MPCC:n kehittämisessä toteutetaan tällä hetkellä Neuvoston vuonna 2018 hyväksymää mandaatin laajentamista.⁴⁰⁴ Neuvosto hyväksyi EU:n operaatiokeskuksen toimeenpanoa koskevien tehtävien integroinnin osaksi MPCC:tä ja vuoden 2020 loppuun mennessä MPCC:n tulisi kyetä ottamaan vastuu operatiivisesta suunnittelusta ja toteutuksesta samanaikaisten koulutusmissioiden lisäksi myös yhden, EU:n taisteluosaston kokoisen, toimeenpanevan YTPP-operaation osalta. Samalla neuvosto lisäsi MPCC:n henkilöstömäärää. Päätelmissä huomioitiin, että MPCC:n riittävät henkilöstöresurssit sekä infrastruktuuri ovat edellytys uusien tehtävien täyttämiseksi. Lisäksi henkilökunta pitäisi pystyä myös kouluttamaan ja harjoituttamaan.⁴⁰⁵

Laajennettu mandaatti jäi osittain heikoksi poliittisten erimielisyyksien vuoksi.⁴⁰⁶ MPCC:n laajennetun roolin korostettiin olevan vain täydentävä ilman rajoitteita kaikille muille käytössä jo oleville komento- ja johtamisrakenteille YTPP-operaatioita varten. Samalla myös päällekkäisyydet Naton rakenteiden kanssa tuli edelleen välttää.⁴⁰⁷ Mandaatin rajaamista EU:n taisteluosaston kokoiseen toimeenpanevaan YTPP-operaatioon voi sitäkin pitää rajoitteena, mutta on huomattava, että EU on toteuttanut vain kaksi tuota rajoitetta suurempaa YTPP-operaatiota, operaatio Althean ja EUFOR Tsad/RCA:n.

Mandaatin laajentamisen myötä MPCC:n henkilövahvuutta on alettu lisätä. Kesään 2020 mennessä tavoitteena on ollut yli 50 hengen päätoimisen toimijan esikunta, jolloin esikunta olisi määritelmiensä mukaan kykenevä suunnittelemaan, valmistelemaan ja toimeenpanemaan EU:n taisteluosaston suuruisen toimeenpanevan operaation. Kesän 2020 tavoite on olennainen, jotta MPCC pystyy tosiasiallisesti valmistautumaan vuoden 2020 lopulla toteutettavaan evaluointiharjoitukseen, jossa MPCC:n kyky toimia toimeenpanevan operaation operaatioesikuntana todennetaan. Harjoituksen suhteen mielenkiintoista on myös se, että siinä on tarkoitus evaluoida MPCC:n rakenteeseen kuuluva siirrettävä esikuntaelementti, ”*deployable capability*” joukkoesikuntana (FHQ).⁴⁰⁸

⁴⁰⁴ Euroopan unionin neuvosto (2018)

⁴⁰⁵ Ibid. s. 4, kohta 5.

⁴⁰⁶ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

⁴⁰⁷ Euroopan unionin neuvosto (2018), s. 3, kohta 4.

⁴⁰⁸ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

Huomionarvoista on, että MPCC:n mandaatin laajennus perustuu EU:n operaatiokeskuksen toimeenpanevien tehtävien integrointiin MPCC:lle. Toistaiseksi EU:n sotilasesikunnan työjärjestystä ei ole muutettu huomioimaan MPCC:n laajennettua mandaattia, vaan se on tarkoitus tehdä vasta evaluoinnin jälkeen vuonna 2021.⁴⁰⁹ Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että MPCC rakentaa kyvykkyyksiä joiden avulla se kykenee toimimaan toimeenpanevan sotilaskriisinhallintaoperaation operaatioesikuntana, mutta sen aktivointi tällaiseen tehtävään vaatii edelleen saman poliittisen käsittelyn, kuin mitä EU:n operaatiokeskuksen aktivointi aikaisemmin.

Toinen huomionarvoinen seikka on, että vaikka mandaatissa sidotaan MPCC:n toimeenpanevien sotilaskriisinhallintaoperaatioiden johtaminen EU:n taisteluosaston kokoiseen YTPP-operaatioon, niin EU:n taisteluosaston suhteen MPCC ei ainakaan toistaiseksi voi toimia sen lähtökohtaisena operaatioesikuntana.⁴¹⁰ MPCC:n johtajan kenraaliluutnantti Pulkkinen mukaan valmiusvaiheessa EU:n taisteluosaston operaatioesikunta (OHQ) tai ainakin joukkoesikunta (FHQ) tekee paljon sellaista työtä, jotka liittyvät valmiuden nostamiseen ja harjoitusten johtamiseen, joiden tulee tapahtua jäsenmaan toimesta. Kuitenkin, mikäli EU:n taisteluosasto aktivoidaan, rakennetaan taisteluosaston ja MPCC:n välille linkit ja käytännössä MPCC on yksi vaihtoehto operaatioesikunnaksi MPCC:n evaluoinnin myötä.⁴¹¹

5.2.3 Kriittinen arviointi

MPCC:n perustaminen 2017 oli kiistatta pieni voitto EU:n sotilaallisen ulottuvuuden vahventamista vuosikautia ajaneille toimijoille. MPCC:n nykyiset voimavarat, mandaatti ja kehitysnäkymät on kuitenkin asetettava myös kriittisen arvioinnin alle. Kriittisesti arvioiden MPCC:n selkeimmät heikkoudet ovat vielä EU:n konseptien ristiriidat ja MPCC:n henkilöstön rekrytoinnin haasteet, mitkä osoittavat samalla poliittisen tahdon puutetta MPCC:n kehittämisessä. Ylipäänsä MPCC:n kriittinen arviointi osoittaa edelleen monien virallisten tavoitteiden jäävän vielä saavuttamatta ja samalla tämä tekee MPCC:n todellisten kykyjen arvioinnin haasteelliseksi.

⁴⁰⁹ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla; asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴¹⁰ Asiantuntija 1 ja asiantuntija 3, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴¹¹ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan suunnittelumenetelmät perustuvat vielä pitkälti vuonna 2013 hyväksyttyyn menettelytapaan, jossa MPCC:tä ei luonnollisesti mainita.⁴¹² EU:n sotilaskomitea korosti sotilaallisessa neuvossaan MPCC:n perustamiseen liittyen tarvetta päivittää Euroopan unionin neuvoston hyväksymät dokumentit, kuten EU:n sotilasesikunnan työjärjestys sekä EU:n kriisinhallinnan menettelytapa (Crisis Management Procedures).⁴¹³ Neuvosto ei kuitenkaan puuttunut MPCC:n perustamisen yhteydessä YTPP:n suunnitteluun poliittisstrategisella tasolla, vaan vuoden 2013 kriisinhallinnan menettelytapa jäi voimaan.⁴¹⁴ EUSE:n työjärjestys sen sijaan muutettiin ennen MPCC:n perustamista.⁴¹⁵ Asiantuntijoiden mukaan Euroopan ulkosuhdehallinnolla on kriisinhallintaprosessissa suuri rooli, eikä se halua siitä luopua, vaan päinvastoin se haluaa ottaa pois vastuuta sotilailta myös sotilaallisten operaatioiden suunnittelusta ja toimeenpanosta. Tällä hetkellä on epätodennäköistä, että konseptia lähdettäisiin päivittämään pelkästään MPCC:n takia.⁴¹⁶ Poliittisstrategisella tasolla yhtenäisen lähestymistavan varmistaminen on CMPD:n vastuulla läheisessä yhteistyössä EUH:n muiden yksiköiden ja komission yksiköiden kanssa.⁴¹⁷ On myös huomioitava, että MPCC:n vuonna 2020 evaluoitava kyky toimia toimeenpanevan operaation operaatioesikunta (OHQ) perustuu EU:n operaatiokeskuksen mandaattiin ja sen käyttöön liittyvät EU:n sotilasesikunnan menettelymääräykset toimeenpanevien operaatioiden suhteen on tarkoitus päivittää vasta, kun MPCC on evaluoitu.⁴¹⁸

Perustettaessa vuonna 2017 MPCC alustavaksi henkilöstömääräksi arvioitiin 23-31 vakituista työntekijää. Henkilöstö kaavailtiin saatavan EUSE:sta ja EU:n operaatiokeskuksesta sekä lisäksi jäsenvaltioista aloille, joilla EUH:ssä ei ollut riittävää asiantuntemusta. Lisäksi määritettiin, että EUSE tukee MPCC:tä tiedustelun, johtamisjärjestelmien, kyberin ja logistiikan sekä vastaavien osalta.⁴¹⁹ MPCC:n perustamisvaiheessa vahvuudeksi saatiin noin 40 henkeä, joista 24 oli päätoimisia ja 16 oman toimensa ohella muualta EU:n sotilasesikunnasta. Mandaatin laajentamisen myötä MPCC:n tavoitevahvuudeksi on asetettu noin 60 pysyvää sotilasta ja 94 ennalta nimettyä ensisijaista täydentäjää (primary augmented). Vuoden 2019 syksyllä päätoimisten vahvuudeksi oli saatu nostettua noin 45.⁴²⁰ Kriittisesti arvioiden voidaan huomata, että esimerkiksi EUNAVFOR MED Sophian esikunnassa vahvuus on ollut parhaimmillaan 175 henkilöä, joista 60 on muista EU:n

⁴¹² EU:n kriisinhallintakonsepti (Crisis Management Procedures) Euroopan unionin neuvosto (2013b) *Suggestions for Crisis Management Procedures for CSDP Crisis Management Operations Doc 7660/2/13 REV 2*, Bryssel, 18.6.2013.

⁴¹³ Euroopan unionin neuvosto (2017b) *Military Advice to the Concept Note on Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*. 6404/17, Bryssel, 16.2.2017, kohta B 9.

⁴¹⁴ Euroopan unionin neuvosto (2017a), s. 3.

⁴¹⁵ Euroopan unionin neuvosto (2017c)

⁴¹⁶ Asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴¹⁷ Euroopan unionin neuvosto (2017a), s. 7.

⁴¹⁸ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

⁴¹⁹ Euroopan unionin neuvosto (2017a), s. 9.

⁴²⁰ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

jäsenmaista.⁴²¹ Henkilöstön saatavuuden lisäksi EU:n rahoituskehiksen muuttuminen vuodelle 2020 aiheuttaa myös MPCC:n kehittämislle haasteita.⁴²² Haaste niin MPCC:n kuin sen siirrettävän elementin evaluoinnin osalta on, että molempien toiminta perustuu erikseen täydennettäviin tehtäviin, jotka eivät siis toimi päätoimisesti MPCC:ssä.⁴²³

MPCC:n roolia on korostettu osana EU:n yhdenmuetä lähestymistapaa kriiseihin ja tässä olennaista on ollut yhteisen tuen koordinaatioyksikkö JSCC:n (Joint Support Coordination Cell) perustaminen yhdessä siviilioperaatioiden suunnittelu- ja toteutusvoimavara CPCC:n kanssa. JSCC:n on tarkoitus lisätä ja vahvistaa tehokasta siviili-sotilas koordinaatiota sekä yhteistyötä operatiivisessa suunnittelussa ja YTPP-missioiden toimeenpanossa. JSCC:n tarkoitus on tuottaa jatkuva valvonta EUSE:n toimintojen tueksi (24/7 Watchkeeping), laillisuusneuvonta (legal advice), YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 asiantuntijuus (UNSCR1325), strateginen viestintä (STRATCOM), logistiikka (Logistics), johtamisjärjestelmä (CIS), lääkintä (Medical) ja turvallisuus (Field Security).⁴²⁴ Todellisuudessa on huomattava, että JSCC ei ole pysyvä organisaatio, vaan mekanismi, joka pohjautuu toiminnaltaan olemassa olevaan MPCC ja CPCC:n henkilöstöön. JSCC ei valvo, ei pääätä, ei johda, eikä sillä ole 24/7 tehtäviä tai kykyä.⁴²⁵

Teija Tiilikainen kirjoitti vuonna 2008 selvityksen Valtioneuvostolle EU:n Lissabonin sopimukseen sisältyvän keskinäisen avunannon velvoitteesta, jossa hän totesi: *”Tällä hetkellä unionin käyttöön on tarjottu viisi operaatioesikuntaa, jotka monikansallistetaan niiden käyttöönnoton yhteydessä. Niiden lisäksi unionin sotilasesikuntaan on perustettu nk. siviili-sotilassolu kokonaisvaltaisten siviili- ja sotilasvälineiden käyttöä edellyttävien operaatioiden suunnittelua ja johtamista varten. Vuodesta 2007 alkaen sotilasesikunnassa on ollut toimintavalmiudessa myös erityinen operaatiokeskus, jota valmistaudutaan käyttämään tulevien kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä.”*⁴²⁶ Voidaan kysyä, mikä on muuttunut? MPCC voi jäädä vain yhdeksi uudeksi operaatioesikuntavaihtoehtoksi, jolla on yhteinen siviili-sotilassolu JSCC siviilikriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara CPCC:n kanssa. Sen mandaatti toimia toimeenpaneva sotilaallisen kriisinhallintaoperaation johdossa perustuu edelleen Tiilikaisen mainitseman operaatiokeskuksen mandaattiin. Toistaiseksi kehityskulku on ollut positiivinen ja koulutusoperaatioiden operaatioesikunnalla on selvä lisäarvo, mutta sellaista todellista läpimurtoa ei ole vielä nähty, mikä tosiasiallisesti muuttaisi EU:n YTPP:n voimasuhteita.

⁴²¹ Euroopan ulkosuhdehallinto (2019a)

⁴²² EU:n monivuotisen budjetin neuvotteluissa keväällä 2020 puolustukseen ei ole annettu sellaista rahoitusta, kuin on toivottu. Asiantuntija 2, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴²³ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

⁴²⁴ Euroopan unionin neuvosto (2017a), s. 9-10.

⁴²⁵ Asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴²⁶ Tiilikainen, Teija (2008) Selvitys EU:n Lissabonin sopimukseen sisältyvän keskinäisen avunannon velvoitteesta, UTP 7/2008 vp, Ulkoministeriö, s. 31.

5.3 Kehittymismahdollisuudet

MPCC:n vaiheittainen kehittämisuunnitelma (*“phased approach”*) ei ole kokonaisuudessaan julkinen, mutta käytännössä on olemassa useampivaiheinen suunnitelma, jossa eteneminen hyväksytään vaiheittain. Nykyisessä vaiheessa on tarkoitus saavuttaa täysi operatiivinen johtamiskyky taisteluosaston kokoisen toimeenpanevan EU:n sotilasoperaation johtamiseen vuoden 2020 loppuun mennessä.⁴²⁷ MPCC:n jatkosuunnitelmat koostuvat käytännöstä erottamisesta omaksi esikunnakseen pois EUSE:n alta, kyvyn luomisesta vahvempaan täytöntöönpanoa sisältävään operaatioon ja MPCC:n henkilöstömäärän kaksinkertaistamiseen.⁴²⁸ Pitkän aikavälin tavoitteena on rakentaa itsenäinen ”kyky suunnitella, toimeenpanna ja johtaa ainakin kahden puolustushaaran operaatio EU:n lähialueilla”.⁴²⁹ MPCC:n osalta suorituskyvyn mittaria ei ole siis esimerkiksi asetettu täyttämään Helsinki Headline Goalin 60 000 miehen vahvuisen joukon johtamiseen vaan yhden-kahden prikaatin kokoista joukkoa.

MPCC:n lähivuosien kehittymismahdollisuuksien osalta on käytännössä kolme mahdollisuutta. Nykyisen suunnitelman mukaan tarkoitus olisi, että MPCC:n evaluointi toteutuu vuoden 2020 loppuun mennessä suunnitellusti ja jäsenvaltiot antavat tukensa nykyisen kehityssuunnitelman jatkamiselle seuraaviin vaiheisiin. Toinen vaihtoehto on, että MPCC:n evaluointi hidastuu, johtuen esimerkiksi henkilöstöpuutteista, mikä voi johtaa muutoksiin myös nykyisen kehityssuunnitelman jatkamisessa. Kolmas vaihtoehto on, että kehittämissuunnitelmaa muutetaan tai se kokonaisuudessaan pysäytetään.

Kehittämissuunnitelman osalta on jo nyt todennäköistä, että se ainakin hidastuu. Vuoden 2020 loppuun mennessä toteutettavan evaluoinnin ja sen myötä lisääntyvien vastuiden toteuttaminen ei ole realistista, koska jäsenmaat eivät saa täytettyä kaikkia esikuntapaikkoja. Jäsenmaiden kannoissa on kuitenkin havaittavissa lisääntyvää tukea MPCC:n kehittämiseksi, mitä auttaa etenkin Saksan vahva panostus.⁴³⁰ MPCC toimii toistaiseksi EU:n sotilasesikunnan sisällä ja se tarvitsee vielä EUSE:n tukea päivittäiseen toimintaansa. Suuri merkitys on kuitenkin logistiikan, hallinnon ja ylläpidon kyvykkyyksien rakentamisella, jotta MPCC voitaisiin jollain aikavälillä eriyttää EUSE:n rakenteesta.⁴³¹

⁴²⁷ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

⁴²⁸ Ibid,

⁴²⁹ Ibid.

⁴³⁰ Asiantuntija 1, asiantuntija 2 ja asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴³¹ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

MPCC:n kehittyminen riippuu täysin jäsenvaltioiden näkemyksistä. Todennäköistä kuitenkin on, että kehitys hidastuu, koska jäsenvaltioiden poliittisesta sitoutumisesta on tullut keskeinen jarru.⁴³² Asiantuntijahaastatteluissa MPCC:n kehittyminen nähdään hitaana, mutta EU:n poliittista järjestelmää ravistelevien kriisien eskaloituminen esimerkiksi Afrikassa tai Lähi-idässä voi vauhdittaa kehittämistä.⁴³³ Keskustelun MPCC:n roolin vahvistamisesta uskotaan jatkuvan, mutta yksimielisyyttä edellyttävä päätöksenteko tuo omat mutkansa matkaan.⁴³⁴

Asiantuntijahaastatteluissa tuli myös esiin, että MPCC:n kehittämisen suhteen Ranskalla ei ole halua erottaa MPCC:tä omaksi esikunnaksi. Käytännössä siis aikavälillä vuosina 2020-2024, jolloin EUMS:n ja MPCC:n johtajana on ranskalainen kenraali, MPCC:tä tuskin erotetaan omaksi rakenteeseen EUSE:sta.⁴³⁵ Tässä tutkimuksessa ei sinänsä ole käsitelty Euroopan unionin jäsenmaiden roolia kysymyksessä EU:n operatiivisesta sotilasesikunnasta, mutta viimeistään tässä kohtaa on kuitenkin otettava esiin Ranskan ja Saksan roolit MPCC:n kehittämisessä. Ranskalainen ajattelu yleisesti vaatii, että Eurooppa pääsee irti riippuvuudestaan Yhdysvaltoihin ja on kykenevä itsenäiseen sotilaalliseen toimintaan, etenkin Afrikassa. Kuten esimerkiksi Brattberg ja Valášek esittävät, Ranska ei kuitenkaan välttämättä halua yhtenäistä eurooppalaista armeijaa tai komentorakennetta, vaan joustavan mahdollisuuden yhdistää eurooppalaisia voimavaroja tarpeen vaatiessa. Saksa taas haluaa kehittää instituutioita ja toimintamalleja pidemmällä aikavälillä suosien edelleen diplomaattisia keinoja.⁴³⁶ Poliittisella tasolla Saksa on ajanut nimenomaisesti yhtä yhtenäistä siviili-sotilasesikuntaa, kun taas Ranska haluaa pitää siviili- ja sotilasoperaatioiden komentosuhteet tiukasti erillään.⁴³⁷

MPCC:n rooliin EU:n operatiivisessa komentorakenteessa on ainakin kolme vaihtoehtoa. Nykyinen asema on esitetty EU:n konseptissa yhtenä operaatioesikuntavaihtoehtona.⁴³⁸ MPCC:n kehittyessä voisi MPCC kuitenkin täydentää EU:n komentorakennetta vastaamaan yhä enemmän Naton rakennetta. Tällöin MPCC voisi vastata Naton SHAPE:a ja jäsenmaiden nykyisin tarjoamat operaatioesikunnat (OHQ) voisivat olla joukkoesikuntavaihtoehtoja (FHQ) vastaten Naton JFC:ta. Kolmas vaihtoehto olisi, että MPCC olisi EU:n ainoa OHQ-vaihtoehto, mutta rakenne säilyisi nykyisellään.⁴³⁹ Asiantuntijahaastatteluissa rohkeimmat näkemykset MPCC:n kehitymisestä näkevät MPCC:n tulevan ottamaan EU:n pysyvän operatiivisen esikunnan roolin lähivuosina ja korvaamaan

⁴³² Asiantuntija 4 ja asiantuntija 3, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴³³ Asiantuntija 1, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴³⁴ Asiantuntija 2, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴³⁵ Asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴³⁶ Brattberg, Erik ja Tomáš Valášek (2019) *EU Defense Cooperation: Progress Amid Transatlantic Concerns*. Carnegie Endowment for International Peace, s. 12.

⁴³⁷ Asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴³⁸ Euroopan unionin neuvosto (2019b), kohta E b.

⁴³⁹ Asiantuntija 3, asiantuntija 4 ja asiantuntija 5, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

Naton SHAPE:n EU-osan. MPCC ottaisi operatiivisen johtoportaahan roolin kaikkien EU:n sotilasoperaatioiden johtamisessa. Tähän liittyen ennakoidaan operaatio Althean Berlin Plus-johtosuhteen purkamista ja operaation siirtämistä MPCC:n johtoon.⁴⁴⁰ EU:n nykyisen komentorakenteen ongelmana tuodaan esiin, että MPCC:n työnkuva vastaa osittain Naton SHAPE:n ja JFC:n työnkuvaa ja EUSE:n työnkuva puolestaan Naton SHAPE:n ja NAC:n työnkuvaa.⁴⁴¹ MPCC on sotilasstrategisen tason esikunta, joka tekee operaatioesikunnan työtä EU:n koulutusoperaatioiden joukkojen operatiivisena johtoesikuntana. Tämä rakenne voitaisiin korjata tehokkaammaksi, jos siihen löytyy jäsenmailta tahtoa.

EU:n strategisen autonomian näkökulmasta MPCC:n kehittämisessä olennaista on, miten se kehittää EU:n kykyä toimia riippumattomasti strategisten etujensa puolustamiseksi. MPCC voi siis korvata Naton komentorakenteen EU:n toimeenpaneuvissa kriisinhallintaoperaatioissa ja vähentää riippuvuuksia niin Natosta kuin jäsenmaiden resursseista. Poliittinen logiikka MPCC:n kehittämisessä näyttää olevan se, että luomalla valmiita käytettävissä olevia konsepteja ja resursseja, vähennetään hidastavia tekijöitä jäsenmaiden päätöksenteolle. Toimiva komentorakenne yhdistettynä EU:n taisteluosastoon ja molempien rahoitus Athena-mekanismien kautta voisi teoriassa vähentää jäsenmaiden rajoitteita jatkossa käyttäen EU:n taisteluosastoja.⁴⁴² Tilanne ei ole vielä ajankohtainen, mutta MPCC:n evaluoinnin myötä halukkuus tälle voi kasvaa.⁴⁴³

Kempinin ja Kunzin mukaan EU:n operatiivisen autonomian tavoite on saavuttaa kyky täyttää Petersbergin tehtävät Lissabonin sopimuksen artiklan 43(1) mukaisesti.⁴⁴⁴ Tällaisen tavoitteen saavuttaminen lähitulevaisuudessa vaikuttaa vielä epätodennäköiseltä, mutta asiantuntijahaastatteluiden mukaan on selvää, että jos jäsenmaat osoittavat tahtoa viedä EU:n autonomisia sotilaallisia kykyjä pidemmälle, on MPCC se rakenne, jonka varaan komento- ja johtamisjärjestelmä rakennetaan. MPCC:n erottaminen EUSE:n rakenteesta on jo käytännössä alkanut, mutta jokainen kehitysaskel vaatii edelleen jäsenmaiden tuen.⁴⁴⁵

⁴⁴⁰ Asiantuntija 5, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴⁴¹ Asiantuntija 4, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴⁴² Asiantuntija 3, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

⁴⁴³ Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

⁴⁴⁴ Kempin ja Kunz (2017), abstract.

⁴⁴⁵ Asiantuntija 2, asiantuntija 3, asiantuntija 5, puolistrukturoitu kyselyhaastattelu helmi-maaliskuu 2020.

5.4 Yhteenveto: kyky ja tahto

MPCC:n perustaminen on ollut osa EU:n turvallisuuden ja puolustuksen merkittäviä kehitysaskelaita ja niin kutsuttuja uusia puolustusaloitteita. EU:n globaalistrategia tarjosi tilaisuuden aloittaa viimein valmistelut pysyvän komento- ja johtamisrakenteen perustamiseksi ja globaalistrategiassa EU:n YTPP:lle esitettyihin vaatimuksiin vastaamiseksi käytännössä tarvitaan toimivaa esikuntarakennetta operatiivisen suunnittelun ja toteutuksen vahvistamiseksi. Tämän tutkimuksen viitekehyksen mukainen operatiivinen autonomia strategisen autonomian osatekijänä on keskeisessä osassa paremmin reagoivaa YTPP:tä, joka edellyttää institutionaalisen rakenteen virtaviivaistamista, operatiivisen suunnittelun ja toteutuksen vahvistamista sekä siviili- ja sotilasrakenteiden sekä -operaatioiden välisten yhteyksien tiivistämistä.

MPCC:n on esitetty tuoneen jo lyhyessä ajassa lisäarvoa kyvyllä nopeampaan, tehokkaampaan ja saumattomampaan turvallisuuden takaamiseen osana integroitu lähestymistapa ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin. Käytännön tasolla MPCC:n todellinen merkitys on tällä hetkellä vielä koulutusoperaatioiden hallinnollisena mahdollistajana. Tämän tutkimuksen viitekehyksessä MPCC:n merkitys voidaan kuitenkin nähdä tukevan jo nyt operatiivisen autonomian vaatiman institutionaalisen viitekehyksen vahvistamista. EU:n sisälle on kehittymässä ensimmäistä kertaa todellista jatkuvuutta operaatioiden johtamiseen ja suunnitteluun, EU:n yhdenmukainen lähestymistapa tehostuu sotilaallisen valmistelun osalta, sotilaallinen suunnittelukyky vahvistuu ja MPCC on ensimmäistä kertaa luomassa EU:lle yhteiset operatiiviset perusteet esikuntatyöskentelylle.

MPCC:n kehittämisessä toteutetaan tällä hetkellä Neuvoston vuonna 2018 hyväksymää mandaatin laajentamista, jossa EU:n operaatiokeskuksen toimeenpanoa koskevien tehtävien integroinnin myötä MPCC:n tulisi kyetä ottamaan vastuu operatiivisesta suunnittelusta ja toteutuksesta samanaikaisten koulutusmissioiden lisäksi myös yhden, EU:n taisteluosaston kokoisen, toimeenpanevan YTPP-operaation osalta. MPCC:n laajennettu rooli on täydentävä ilman rajoitteita kaikille muille käytössä jo oleville komento- ja johtamisrakenteille YTPP-operaatioita varten ja päällekkäisyyksiä Naton rakenteiden kanssa tulee edelleen välttää. Mandaatin rajaamista EU:n taisteluosaston kokoiseen toimeenpanevaan YTPP-operaatioon voi pitää rajoitteena, mutta on huomattava, että EU on toteuttanut vain kaksi nyt asetettua rajoitetta suurempaa YTPP-operaatiota, operaatio Althean ja EUFOR Tsad/RCA:n. On todennäköistä, että MPCC:n vaiheittaisen kehityssuunnitelman toteuttaminen hidastuu. Vaaditaan vielä selviä kehitysaskelaita ja poliittista tahtoa, ennen kuin MPCC:n voidaan nähdä todellisuudessa tukevan operatiivista autonomiaa osana EU:n strategisen autonomian tavoitetta.

EU:n strategisen autonomian näkökulmasta MPCC:n kehittämisessä olennaista on, miten se kehittää EU:n kykyä toimia riippumattomasti strategisten etujensa puolustamiseksi. MPCC voi tulevaisuudessa vähentää riippuvuuksia niin Natosta kuin jäsenmaiden resursseista ja korvata Naton komentorakenteen EU:n toimeenpanevien kriisinhallintaoperaatioiden johtamisessa. Luomalla valmiita käytettävissä olevia konsepteja ja resursseja, MPCC voi vähentää hidastavia tekijöitä jäsenmaiden päätöksenteolle. Toimiva komentorakenne yhdistettynä EU:n taisteluosastoon ja molempien rahoitus Athena-mekanismin kautta voisi teoriassa vähentää jäsenmaiden rajoitteita jatkossa käyttäen EU:n taisteluosastoja. Mikäli MPCC:n kehittyminen jatkuu sen nykyistä kehityssuunnitelmaan noudatellen, on MPCC:llä merkitystä EU:n strategiselle autonomialle vähintään kahdesta syystä. Kehityssuunnitelman toteuttaminen osoittaisi EU:n jäsenmaiden ennen näkemätöntä sitoutumista puolustusyhteistyön syventämiseen ja se poistaisi yhteiseltä turvallisuus- ja puolustuspolitiikalta sitä hidastaneita menettelytapojen, rahoituksen ja politiikan asettamia esteitä.

Sotilaallisen logiikan keskiöön nostetaan usein kyky ja tahto. Tahto voi muuttua nopeasti, mutta kyvykkyyksien rakentaminen on hidasta. EU:n YTPP:n historiassa esimerkiksi EU:n taisteluosastot kuvaavat hyvin näiden keskinäistä suhdetta, sillä vaikka EU on luonut varsin tehokkaan kyvykkyyden, EU:n taisteluosastot, ei jäsenmailta ole löytynyt poliittista tahtoa niiden käyttämiselle. Sotilaalliset kyvykkyydet eivät tue EU:n strategista autonomiaa, jos niiden käytölle ei löydy poliittista tahtoa. Samalla tavalla ilman poliittista tahtoa MPCC voi vielä jäädä vain yhdeksi uudeksi operaatioesikuntavaihtoehdoksi, jolla on yhteinen siviili-sotilassolu siviilikriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara CPCC:n kanssa ja jonka mandaatti toimia toimeenpanevan sotilaallisen kriisinhallintaoperaation johdossa perustuu edelleen aiempaan EU:n operaatiokeskuksen mandaattiin. Tällainen kehityskulku olisi takaisku EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittiselle vaikutuskyvyille.

Tämän tutkimuksen viitekehyksessä MPCC osoittaa myös sotilasstrategisen logiikan ja samalla sen tutkimuksen tieteenfilosofiset haasteet. Yksinkertainen kuvitelma, että julkilausuttujen poliittisesti asetettujen päämäärien saavuttamiseksi pyritään parhaiden uskomusten mukaan käyttämään optimaalisia keinoja, jotka muutetaan sotilasstrategisella tasolla käytännöksi, on ainakin osittain harhaa. Hallinnollinen prosessi, jossa poliittiset päätökset ja voimassaolevat uskomukset sotilaallisen voiman käytöstä muunnetaan sotilaallisiksi tavoitteiksi ja toimiksi, on jatkuvaa, mutta ei suoraviivaista. EU:n YTPP, jossa päätöksenteko ei ole ylikansallista, vaatii jäsenvaltioiden yksimielisen tuen. Tämä asettaa sotilaallisille toimille runsaasti rajoitteita. EU:n globaalistrategian tavoitteet ovat selvät ja toimet näiden tavoitteiden saavuttamiseksi olemassa, mutta vaatii kriittistä ymmärrystä suhteuttaa poliittiset puheet ja käytännön toimet toisiinsa.

6 PÄÄTELMÄT

Tässä luvussa yhdistetään raportin päälukujen sisältö ja vastataan tiivistetysti tutkimusongelmaan sekä tutkimuskysymyksiin, eli esitetään tutkimuksen tulokset. Lisäksi luku sisältää tutkijan itsearvion tutkimuksen luotettavuudesta, pohdinnan ja jatkotutkimusaiheiden esittelyn sekä päätännän.

6.1 Tulokset

Tutkimuksen päätutkimuskysymyksenä ja tutkimusongelmana oli, ”*mikä merkitys Euroopan unionin pysyvällä operatiivisella sotilasesikunnalla on Euroopan unionin strategisen autonomian tavoitteelle?*”. Tähän vastaus muodostuu alatutkimuskysymysten yhdistelmänä, jotka käsitellään tässä ensin.

Tutkimuksen ensimmäiseen alatutkimuskysymykseen, ”*miten Euroopan unionin strategisen autonomian tavoite voidaan käsitteellistää suorituskykyperusteisen strategisen mallin mukaisesti sotilasstrategisella tasolla?*”, on vastattu raportin luvussa 3. Tutkimuksen ensimmäisellä alatutkimuskysymyksellä konstruointiin tutkimuksen viitekehys, joka perustui poliittisstrategisella tasolla rakenteellisen realismin ja sotilasstrategisella tasolla suorituskykyperusteisen strategisen mallin yhdistämiseen.

EU:n päätös tavoitella strategista autonomiaa on poliittisstrategisen tason valinta. Strategisen autonomian tarkoitus on varmistaa kyky toimia, lähtökohtaisesti yhdessä kumppaneiden kanssa, mutta tarvittaessa yksin. Strategista autonomiaa ei voida rajata vain sotilaalliseen ulottuvuuteen, mutta se on kuitenkin keskeisessä roolissa, sillä EU:n sotilaallisten kykyjen puutetta ei voi kompensoida diplomaattisilla tai taloudellisilla keinoilla eikä siviilivoimavaroilla.

Strateginen autonomia on tutkimuksen viitekehyksessä Euroopan unionin vahvan ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tulos, jolla mahdollistetaan Euroopan etujen, intressien ja arvojen turvaaminen turvallisuusympäristön ja voimatasapainon muutoksessa. Rakenteellisen realismin mukaisessa anarkisessa maailmassa syntyy erimielisyyksiä, joiden ratkaisemiseen vaaditaan tarvittaessa myös sotilaallisia kyvykkyyksiä. Osana valtaresursseja sotilaalliset kyvykkyydet auttavat myös Euroopan unionia saavuttamaan päämääränsä. Strateginen autonomia ei ole lopputavoite itsessään, vaan konsepti jolla turvataan EU:n arvot ja intressit. EU:n omien prioriteettien ja päätöksenteon osalta huoli liittyy Yhdysvaltojen intressien siirtymiseen pois Euroopasta Aasiaan, Euroopan lähialueiden turvallisuusympäristön muutokseen 2010-luvun alussa ja EU:n omaan kyvyttömyyteen vastata kriiseihin.

Strateginen autonomia jaetaan tutkimuksessa kolmeen osatekijään, jotka ovat operatiivinen autonomia, poliittinen autonomia ja teollinen autonomia. Strategisen autonomian osatekijät läpäisevät poliittisstrategisen ja sotilasstrategisen tason. Sotilasstrategisella tasolla pyritään tukemaan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alan tavoitetason saavuttamista. Esimerkiksi poliittinen autonomia tarkoittaa poliittisstrategisella tasolla kykyä tehdä turvallisuuspoliittisia päätöksiä, mikä näkyy sotilasstrategisella tasolla kykynä toimeenpanna näitä päätöksiä. Suorituskykyperusteiseen sotilasstrategiseen mallin sovitettuna poliittinen autonomia mahdollistaa tavoitteiden asettamisen, operatiivinen autonomia luo konseptit, joilla tavoitteisiin pyritään ja teollinen autonomia tuottaa tarvittavat resurssit. Tutkimuksen keskiöön nousee operatiivinen autonomia, jonka yksi keskeinen tekijä on kysymys EU:n pysyvästä operatiivisesta sotilasesikunnasta.

Operatiivinen autonomia perustuu institutionaaliseen viitekehykseen ja vaadittaviin sotilaallisiin kyvykkyyksiin. Operatiivisen autonomian tavoitteena on mahdollistaa oman turvallisuusympäristön kontrollointi, valita aika ja paikka sekä sopivat YTPP:n instrumentit, joilla voidaan vaikuttaa missä tahansa vaiheessa konfliktia. Operatiivinen autonomia on kuitenkin samalla keskinäisriippuvainen poliittisen autonomian ja teollisen autonomian osatekijöistä. Poliittinen autonomia määrittellään kyvyksi tehdä turvallisuuspoliittisia päätöksiä ja panna ne toimeen. Teollinen autonomia määrittellään kyvyksi kehittää, rakentaa ja ylläpitää kyvykkyyksiä operatiivisen autonomian saavuttamiseksi.

Tutkimuksen toiseen alatutkimuskysymykseen, *”miten tarve EU:n pysyvälle operatiiviselle sotilasesikunnalle on ilmennyt Lissabonin sopimuksen solmimisen jälkeisenä aikana?”*, on vastattu raportin luvussa 4. Kappaleessa EU:n pysyvää operatiivista sotilasesikuntaa tarkasteltiin tarpeena tai puutteena, eli abstraktina ilmiönä suhteessa strategisen autonomian tavoitteeseen ja etenkin operatiivisen autonomian vaatimuksiin.

EU:n koulutusmissioiden osalta tarve pysyvälle operatiiviselle sotilasesikunnalle on liittynyt ensisijaisesti hallinnollisiin järjestelyihin, mutta samalla se on näkynyt myös tarpeena johtamistasojen selkeyttämiselle, EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan pitkäjänteiselle tukemiselle ja toimintakyvyn varmistamiselle tarvittaessa myös sotilaallisen voimankäytön keinoin. EU:n toimeenpanevien sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden osalta tarve liittyy voimakkaammin pysyvien järjestelyiden mahdollistamaan suunnittelun jatkuvuuteen sekä nopean päätöksentekokykyyn. Tutkimuksen aikajaksolla operaatioiden sotilaallinen suunnittelu ei ole ollut mukana poliittisessa ja strategisessa suunnittelussa ja niiden valmistelussa väliin jätetyt vaiheet ovat osittain johtaneet siihen, että operaatioille on annettu myöhemmin uusia tarkoituksia ja tavoitteita. Libyan kriisi vuonna 2011 osoitti vielä selvemmin EU:n operatiivisen suunnittelu- ja toteutuskyvyn rajoitteet, muita kyvykkyysspuutteita sekä sotilaalliset riippuvuudet Yhdysvalloista.

Kaikissa 2010-luvulla käynnistetyissä toimeenpaneissa kriisinhallintaoperaatioissa operaatioesikunta on perustettu jäsenvaltion tarjoaman esikunnan pohjalle. Käytännössä Naton SHAPEn rakenteeseen ei ole ollut mahdollista tukeutua Berlin Plus- järjestelyistä huolimatta. Poliittiset ongelmat Turkin ja EU:n välillä ovat olleet yksi syy siihen, ettei Berlin Plus- järjestelmää ole hyödynnetty enempää. Kansallisten esikuntien aktivoiminen operaatioesikunniksi on ollut sinänsä toimiva ratkaisu, mutta tarkoittanut samalla esimerkiksi suhteellisin suurina operaatioiden aloituskuluja ja käynnistämisen hitautta. Suuremmat ongelmat ovat olleet komento- ja johtamisrakenteen kokonaisketjussa, kun poliittisten päätöksenteon ja operatiivisen tason välillä ei ole ollut toimivaa sotilasstrategisen tason toimijaa.

EU:n sotilaalliset rakenteet on pitkälti luotu 2000-luvun alussa. Operaatioita koskevan komentorakenteen havaittiin jo tuolloin vaativan laajempaa esikuntarakennetta suunnitteluun, valmisteluun ja toteutukseen. Muut suunnitteluvoimavarat ja johtamisrakenteet jätettiin kuitenkin Naton tai kansallisten tai monikansallisten lähteiden varaan. EU:n sotilasesikuntaa ei ole tarkoitettu operatiiviseksi esikunnaksi, vaan strategiseen suunnitteluun ja ennakkovaroituksen saamiseen. Pysyvää operatiivista sotilaallista komento- ja johtamisrakennetta koskevat vaatimukset 2010-luvulla voidaankin liittää laajemmin operatiiviseen sotilasstrategisen tason esikuntaan. Tehokkaan YTPP:n varmistamiseksi on vaadittu yhdistämään ennakkovaroituksen, tiedustelun ja tilannetietoisuuden voimavarat. Vaatimukset ovat koskeneet myös autonomista operatiivista suunnittelu- ja toteutusvoimavaraa, joka sisältäisi omat komentoketjunsä siviili- ja sotilasoperaatioille. Tutkimuksessa korostuu operatiivisen autonomian vaatima institutionaalinen viitekehys, jossa EU:n YTPP:n poliittisstrategisen ja sotilasstrategisen suunnittelun ja toteutuksen vuorovaikutuksen tulisi olla tehokkaampaa.

EU:n pysyvä operatiivinen sotilasesikunta on ollut kuitenkin vaikea aihe poliittisella tasolla, sillä sen on nähty olevan askel kohti EU:n yhteistä puolustusta. Tämä jakaa jäsenvaltioiden kantoja ja vaikuttaa EU:n suhteisiin Yhdysvaltojen ja Naton kanssa. Sotilasstrategisella tasolla huomionarvoista on se, että EU:n kyky vastata kriiseihin on aina kiinni poliittisesta tahdosta. EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan sotilasstrateginen merkitys voidaan kiistää täysin ilman yhteistä tahtotilaa, mikä joissakin näkemyksissä vaatisi käytännössä yhteisen puolustuspolitiikan. Erityisenä huomiona on otettava EU:n solidaarisuuslausekkeen heikkous ilman EU:n mahdollisuutta käyttää omia voimavarojaan EU:n alueen sisäpuolella.

Posenin rakenteellisen realismin kautta tulkittuna EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan tarpeet voidaan liittää eräänlaiseen voimatasapainojärjestelmän tasapainottamiseen sisäisellä mobilisaatiolla. EU:n jäsenmaat ovat turvallisuuden osalta riippuvaisia Yhdysvalloista, jonka painopisteen siirtyminen pois Euroopasta on johtamassa turvallisuusvajeeseen. Samalla Euroopan unionilla on tarve kyetä globaaliin kilpailuun, jonka yhtenä osana se tarvitsee autonomisia kykyjä mahdollistamaan itsenäisen päätöksenteon myös sotilaallisissa asioissa. Ollakseen kansainvälinen toimija, EU tarvitsee ulkopolitiikan ja ulkopolitiikka riittävät sotilaalliset voimavarat. Operatiivisen autonomian kannalta olennaista on toimiva institutionaalinen viitekehys ja kyvykkyydet reagoida turvallisuusympäristön muutoksiin.

Tutkimuksen kolmanteen alatutkimuskysymykseen, ”*miten EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC tukee EU:n strategista autonomiaa?*”, on vastattu raportin luvussa 5.

MPCC:n perustaminen on ollut osa EU:n turvallisuuden ja puolustuksen merkittäviä kehitysaskelaita ja niin kutsuttuja uusia puolustusaloitteita. EU:n globaalistrategiassa YTPP:lle esitettyihin vaatimuksiin vastaamiseksi tarvitaan käytännössä toimivaa esikuntarakennetta operatiivisen suunnittelun ja toteutuksen vahvistamiseksi. Tämän tutkimuksen viitekehyksen mukainen operatiivinen autonomia strategisen autonomian osatekijänä on keskeisessä osassa paremmin reagoivaa YTPP:tä, joka edellyttää institutionaalisen rakenteen virtaviivaistamista, operatiivisen suunnittelun ja toteutuksen vahvistamista sekä siviili- ja sotilasrakenteiden sekä -operaatioiden välisten yhteyksien tiivistämistä.

MPCC:n voidaan nähdä tukevan jo nyt operatiivisen autonomian vaatiman institutionaalisen viitekehyksen vahvistamista. EU:n sisälle on kehittymässä ensimmäistä kertaa todellista jatkuvuutta operaatioiden johtamiseen ja suunnitteluun, EU:n yhdenmety lähestymistapa tehostuu sotilaallisen valmistelun osalta, sotilaallinen suunnittelukyky vahvistuu ja MPCC on ensimmäistä kertaa luomassa EU:lle yhteiset operatiiviset perusteet esikuntatyöskentelylle. Vaaditaan kuitenkin vielä selviä kehitysaskelaita ja poliittista tahtoa, ennen kuin MPCC:n voidaan nähdä todellisuudessa tukevan operatiivista autonomiaa osana EU:n strategisen autonomian tavoitetta.

Mikäli MPCC:n kehittyminen jatkuu sen nykyistä kehityssuunnitelmaan noudatelleen, on MPCC:llä merkitystä EU:n strategiselle autonomialle vähintään kahdesta syystä. Kehityssuunnitelman toteuttaminen osoittaisi EU:n jäsenmaiden ennen näkemätöntä sitoutumista puolustusyhteistyön syventämiseen ja se poistaisi yhteiseltä turvallisuus- ja puolustuspolitiikalta sitä hidastaneita menettelytapojen, rahoituksen ja politiikan asettamia esteitä. Ilman poliittista tahtoa MPCC voi kuitenkin vielä jäädä vain yhdeksi uudeksi operaatioesikuntavaihtoehdoksi, jolla on jälleen yksi uusi

siviili-sotilasyhteistyön järjestely ja jonka mandaatti toimia toimeenpanevan sotilaallisen kriisinhallintaoperaation johdossa perustuu edelleen aiempaan EU:n operaatiokeskuksen mandaattiin. Tällainen kehityskulku olisi takaisku EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittiselle vaikutuskyvyille.

Lopulta vastaus tutkimuksen päätutkimuskysymykseen ja tutkimusongelmaan, ”*mikä merkitys Euroopan unionin pysyvällä operatiivisella sotilasesikunnalla on Euroopan unionin strategisen autonomian tavoitteelle?*”, muotoutuu tutkimuksessa seuraavasti:

EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan merkitys liittyy olennaisesti EU:n operatiiviseen autonomiaan, joka on yksi strategisen autonomian osatekijä. Operatiivisen autonomian kannalta olennaista on toimiva institutionaalinen viitekehys ja sopivat kyvykkyydet reagoida turvallisuusympäristön muutoksiin. Operatiivisen autonomian tulisi mahdollistaa oman turvallisuusympäristön kontrolloimisen ja operaatioiden toteuttamisen riippumatta muiden toimijoiden kyvykkyyksistä. Tämän vuoksi kysymys on ennen kaikkea pysyvästä sotilasstrategisen tason komentorakenteesta eikä vain pysyvästä operaatioesikunnasta (OHQ). EU:n puuttuvat pysyvät operatiiviset komentorakenteet ovat osaltaan vähintään hidastaneet EU:n kykyä reagoida itsenäisesti lähialueidensa kriisitilanteisiin Lissabonin sopimuksen jälkeisenä aikana.

Strateginen autonomia ei ole lopputavoite itsessään, vaan konsepti jolla turvataan EU:n arvot ja intressit. Strateginen autonomia liittyy joillain osa-alueilla kykyyn tasapainottaa, eli kykyyn asettaa itse omat etunsa ja päämääränsä, ja toisaalta joillain osa-alueilla voimakkaampaan kykyyn vaikuttaa liittouman päämääriin ja toimintoihin. Euroopan unioni ei ole puolustusunioni, eikä sen toimiin kuulu alueellinen puolustus, jolloin tosiasiallisesti EU:n tarvittavat kyky turvallisuusympäristön kontrolloimiseen sotilaallisesti liittyy ainakin vielä vain sen rajojen ulkopuolella tapahtuvaan kriisinhallintaan. Tämän vuoksi EU:lle on edelleen tärkeä edistää yhteistyövaraisuutta, eikä EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan tehtävänä ainakaan toistaiseksi ole korvata esimerkiksi Naton rakenteita. Rakenteellisen realismin vaatimusten mukaisesti se tarvitsee kuitenkin myös omia vaihtoehtoja.

Sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC tukee jo nyt operatiivisen autonomian vaatiman institutionaalisen viitekehysten vahvistamista, mutta sen kokonaisarvo EU:n strategiselle autonomialle on toistaiseksi enemmän symbolinen. MPCC:n perustaminen osoittaa puolustusyhteistyön tiivistymistä ja mikäli MPCC:n kehittyminen jatkuu sen nykyistä kehityssuunnitelmaan noudatelleen, tulee MPCC:llä olemaan myös tosiasiallista merkitystä EU:n strategiselle autonomialle operatiivisen autonomian mahdollistajana.

6.2 Tutkimuksen luotettavuus

Tieteellisen tiedon luonteeseen kuuluu sen luotettavuuden asettaminen arvioinnin alaiseksi. Tutkimuksen luotettavuus yksittäisessä tutkimuksessa on arvioitava, koska tieteellisessä tutkimustoiminnassa vältetään virheitä. Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuuden arvioinnille ei ole kuitenkaan mitään yksiselitteistä ohjetta, vaan tutkimusta arvioidaan enemmän kokonaisuutena, jolloin sen sisäinen johdonmukaisuus painottuu. Tässä luvussa esitetään tutkijan itsearvio tutkimuksen luotettavuudesta etenkin Tuomen ja Sarajärven esittämiin kriteereihin nojautuen.⁴⁴⁶

Tuomen ja Sarajärven mukaan tutkimuksen kohteen ja tarkoituksen, eli sen mitä ollaan tutkimassa ja miksi, tulee olla selkeästi osoitettu.⁴⁴⁷ Tässä tutkimuksessa tähän vaatimukseen on pyritty vastaamaan etenkin selkeästi esitetyillä tiedonintresseillä, mahdollisimman selkeällä tutkimustehtävällä ja tutkimustehtävää tukevalla lähdeaineistoilla. Siitä huolimatta on tuotava esiin se, että EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan rakenteet, siihen vaikuttavat tekijät ja päätöksenteko ovat olleet vähintäänkin haastava tehtävä todella tuoda näkyville. Tutkimuksessa on myös yhdistetty useita eri tasoja ja riski tutkimuskohteen hämärtymisestä tunnistetaan. Tähän on vaikuttanut myös osittain haastava EU-terminologia käänöksineen, jossa on tärkeää erottaa, mitä eroa on esimerkiksi EU:n sotilasesikunnalla (EUSE), EU:n pysyvällä operatiivisella sotilasesikunnalla, EU:n operaatioesikunnalla (OHQ) ja sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavaralla MPCC.

Tuomen ja Sarajärven mukaan tutkimuksen alussa on olennaista selvittää tutkijan omat sitoumukset tutkijana. Tämä liittyy samalla siihen, miksi tutkimus on tärkeä, mitä olettamuksia tutkimusta aloittaessa on ja ovatko ajatukset muuttuneet tutkimuksen aikana.⁴⁴⁸ Näihin tekijöihin on pyritty vastamaan jo aiemmissa luvussa suoraan tai epäsuorasti. Olennaista joka tapauksessa on, että tämän tutkimuksen abduktiivinen luonne on tarkoittanut selvää ennakko-olettamaa jo tutkimusta aloitettaessa. Se ei ole kuitenkaan poistanut vaatimusta tutkijan kriittiseltä otteelta. Tutkijan omista sitoumuksista on tärkeä ymmärtää, että tutkijan lähtökohtatiedot aihealueesta ovat olleet hyvin vähäiset, vaikka tutkimusprosessin lähes kahden vuoden kesto on ainakin osittain antanut perustellun mahdollisuuden kehittää tutkijan osaamista niin, että tutkija on kyennyt tekemään riippumattomia ja analyyttisiä havaintoja tutkimuskohteesta. Tutkijan ajatusten muuttumista tutkimusprosessin aikana on vaikea tuoda selvästi esiin tutkimusraportissa. Voidaan kuitenkin todeta, että ymmärrys aiheesta on lisääntynyt koko prosessin ajan, minkä pitäisi näkyä analyysin kehittymisenä objektiivisemmaksi.

⁴⁴⁶ Tuomi ja Sarajärvi (2013), s. 134-141.

⁴⁴⁷ Ibid. s. 140.

⁴⁴⁸ Ibid. s. 140.

Tutkimuksen aineisto on esitetty luvussa *1.1. Aineisto*. Aineiston keruun erityispiirteitä sekä yleisesti lähdekritiikkiä on kuitenkin syytä vielä tarkentaa.⁴⁴⁹ Aineiston keruussa etenkin MPCC:stä oli saatavilla varsin vähän julkista materiaalia. Tätä aineiston puutetta pyrittiin paikkaamaan haastatteluilla, joista yksi oli suora teemahaastattelu ja viisi puolistrukturoitua kyselyhaastattelua. Kyselyhaastattelun vastaukset raportoitii anonymiteettiä suojaten, jotta varmistettiin vastausten saaminen ja jotta vastaajien oli mahdollista vastata avoimesti. Monipuolisella haastatteluaineiston keräämisellä pyrittiin vastaamaan lähdekriittisiin vaatimuksiin, mutta on luonnollisesti tunnistettava, että haastatteluotos on suhteellisen pieni. Tämä pitää huomioida tutkimuksen tuloksia arvioitaessa.

Tutkimuksessa virallisaineistojen lähdekriittisiin haasteisiin vastattiin käyttämällä laajasti myös muuta tutkimuskirjallisuutta lähdeaineistona. Virallisaineistojen lähdekriittisenä haasteena tarkoitetaan sitä, että myös virallisiasiakirjoilla pyritään aina samalla viestimään.⁴⁵⁰ Virallisiasiakirjoissa ei välttämättä tuoda esiin kaikkia negatiivisia seikkoja tai niissä esitetään vain poliittisesti hyväksyttävät näkemykset. Euroopan parlamentin YTPP:n seuranta-asiakirjojen käyttöä perusteltiin tutkimuksessa sillä, että Euroopan parlamentti ei tee YTPP:an liittyviä päätöksiä, jolloin niiden luotettavuus yleisinä kuvaavina asiakirjoina arvioitiin kohtalaiseksi. Tutkimuskirjallisuuden osalta laatu on puolestaan pyritty varmistamaan bibliometrinen työkalujen avulla, joista tärkeimpiä ovat olleet Journal Impact Factor ja Julkaisufoorumi.⁴⁵¹ Tästä huolimatta tutkimusta tukevan muun tutkimuskirjallisuuden valinnassa on ollut tarpeen hyödyntää myös aineistoa, jotka eivät välttämättä ole perinteisten bibliometrinen työkalujen näkökulmasta ensisijaisia, mutta jotka koskevat täsmällisesti tutkittavaa aihetta. Näiden laadun arviointi on tehty tapauskohtaista harkintaa käyttäen.

Lähdekritiikin osalta tässä tutkimuksessa on tuotava esiin postimerkkeilyn vaara, eli se, että suuresta lähdeaineistosta poimitaan vain tutkimuksen kannalta edullinen aineisto.⁴⁵² Tässä tutkimuksessa lähdeaineistoa on suhteellisen paljon ja monia lähteitä on käytetty vain muutamia kertoja. Osaltaan lähdeaineiston määrään vaikuttaa virallisiasiakirjojen suuri määrä, joista on etsitty tarkasti vain tutkimuskohdetta koskeneita väittämiä. Virallisiasiakirjojen käyttö tutkimuksen primäärilähdemateriaalina on ollut tutkijan oman arvion mukaan johdonmukaista ja perusteltua. Tutkimusraportissa aineistosta esitellään esimerkkihavaintoja, jotka kokonaisuutena tukevat toisiaan ja pienentävät näin niin kutsutun postimerkkeilyn vaaraa.

⁴⁴⁹ Tuomi ja Sarajärvi (2013), s. 140.

⁴⁵⁰ Sipilä, Joonas ja Tommi Koivula (2013) *Kuinka strategiaa tutkitaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita no 50. Juvenes Print:Helsinki, s. 67–69.

⁴⁵¹ Virtasen ja Oinon (Virtanen, Toni ja Stefan Oino (2019) *Opas tieteellisten julkaisujen laadun arviointiin ja työkaluja tutkimuksen tueksi*. Puolustusvoimien tutkimuslaitos, tutkimuskatsaus 01- 2019, 3.5.2019, s. 2) mukaan JIF on yleisin käytössä oleva menetelmä julkaisujen vaikuttavuuden arviointiin. Julkaisufoorumi on puolestaan ”suomalaisen tiedeyhteisön toteuttama, tutkimuksen laadunarviointia tukeva julkaisukanavien tasoluokitus” osoitteessa julkaisufoorumi.fi.

⁴⁵² Sipilä, Joonas ja Tommi Koivula (2013), s. 69.

Tuomen ja Sarajärven mukaan aineiston analyysin tulisi olla mahdollisimman läpinäkyvää, eli se miten aineisto analysoitiin, mihin tuloksiin ja johtopäätöksiin tultiin, tulisi olla seurattavissa.⁴⁵³ Tutkimuksen analyysiprosessin taustat on esitelty luvussa 2.2. *Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat*. Analyysi on perustunut käsiteanalyysiin ja teoriaohjaavaan laadulliseen sisällönanalyysiin, joiden perusteella on hahmotettu yleinen kehityslinja ja jota on havainnollistettu aineistosta valituilla esimerkeillä. Teoriaohjaavana tutkimuksena analyysi ei ole perustunut suoraan teoriaan, vaan aineistosta tehdyille löydöksille on haettu tulkintojen tueksi selityksiä tai vahvistuksia. Analyysiin on liittynyt olennaisesti myös käsitys johtoajatuksesta, jonka avulla havainnot on kohdistettu valittuihin tärkeiksi oletettuihin seikkoihin.

Laadullisen tutkimuksen yleispiirteen mukaisesti myös tässä tutkimuksessa tunnistettiin analyysin tapahtuvan hermeneuttisena kehänä, jossa tutkijan havainnot ja teoria olivat jatkuvassa vuorovaikutussuhteessa. Tutkimuksen raportoinnin kannalta tällainen hermeneuttinen kehä on haastava, sillä raportoinnin pitäisi kuvata analyysi riittävän tarkasti. Tässä tutkimuksessa on pyritty riittävän tarkkaan kuvailuun, mutta samalla tunnistetaan laajempi haaste koherentin tutkimusraportin osalta, jossa voi esiintyä ajoittain puutteita tai epä johdonmukaisuuksia kirjoitusasussa.

Lopulta tutkimuksen luotettavuuden näkökulmasta kysymys on tutkimuksen eettisestä korkeatasoisuudesta.⁴⁵⁴ Tutkimuksen eettisyyden varmistamisessa on noudatettu ensisijaisesti Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeita.⁴⁵⁵ Tässä työssä jo aiemmin mainittujen kohtien lisäksi eettinen korkeatasoisuus on pyritty varmistamaan liittämällä tutkimus oman tieteenalan toimintatapoihin, muiden tutkijoiden työn tunnustamisella, tarkoilla lähdeviitteillä ja haastatteluaineistojen huolellisella käsittelyllä. Huomionarvioista on, että strategia ja sotilasstrategia ovat jossain määrin jäsentymättöminä tieteenaloja tai ainakin niiden alle sijoittuu lukuisia hyvin erilaisia näkemyksiä.⁴⁵⁶ Sotilasstrategista näkökulmaa tulee voida kritisoida ja yleisin kritiikki kohdistuu sen asemaan osana väkivaltakoneistoa ja sotilasstrategisen ajattelun kyseenalaisiin tieteenfilosofiin lähtökohtiin.⁴⁵⁷ Tässä tutkimuksessa sotilaallista komento- ja johtamisrakennetta tai ylipäättään sotilaallisen voiman käyttötapoja ei asetettu problematisoinnin alle. Kysymyksenasettelussa on kyse myös laajemmasta kansainvälisten suhteiden tason kysymyksestä. Tutkimus ainakin pyrki ottamaan kohteekseen sotilasstrategian laajentuneen ja moniulotteisen kontekstin ja vastaamaan ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön muutoksiin.⁴⁵⁸

⁴⁵³ Tuomi ja Sarajärvi (2013), s. 141

⁴⁵⁴ Ibid. s. 141.

⁴⁵⁵ Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2012) *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa, Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2012*. Helsinki

⁴⁵⁶ Kerttunen (2013), s. 39.

⁴⁵⁷ Kerttunen (2010), s. 57.

⁴⁵⁸ Ibid. s. 71-72.

6.3 Pohdinta ja jatkotutkimusaiheet

Tutkimus oli luonteeltaan teoriaohjaava ja sen tarkoituksena on ollut erityisesti avata uria uusille ajatuksille. Tutkimus ei missään nimessä tarjoa lopullisia vastauksia, sillä tutkimuskohteena niin EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, käsitykset strategisesta autonomiasta kuin kysymys EU:n pysyvästä operatiivisesta sotilasesikunnasta ovat jatkuvan muutoksen kohteena. Sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC:n kehityssuunnitelma on tämän tutkimuksen loppuvaiheessa vasta alussa ja sen tulevaisuus vielä varsin avoin.

Strategisen autonomian ja EU:n globaalistrategian asettamien tavoitteiden sitominen poliittisstrategisen tason päämäärinä sotilasstrategisen tasan tavoitteiksi ja toimiksi osoitti suorituskykyperusteisen sotilasstrategisen logiikan tieteenfilosofiset haasteet. Hallinnollinen prosessi, jossa poliittiset päätökset ja voimassaolevat uskomukset sotilaallisen voiman käytöstä muunnetaan sotilaallisiksi tavoitteiksi ja toimiksi, on olemassa, mutta sitä ei voi tulkita suoraviivaisesti. EU:n YTPP:n päätöksenteko vaatii jäsenvaltioiden yksimielisen tuen, mikä asettaa sotilaallisille toimille usein rajoitteita ja hidastaa toimeenpanoa. Lisäksi EU:n instituution sisällä on ristiriitoja ja valtakamppailuja, jotka heijastuvat sotilaallisten kykyjen kehittämiseen.

Tutkimus korostaa tarvetta ylläpitää monipuolista tutkimusta eri tutkintotasoilla EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan toteutumisesta ja kehityskuluista. Samalla tavalla on olemassa selkeä tarve saada EU-instituutiossa itse toimineilta analyyseja ja tutkimuksia EU:n YTPP:n kehityksestä. EU:n uudet puolustusaloitteet ovat osoittaneet lisääntyntä tahtotilaa EU:n puolustusyhteistyön tiivistämiselle, mutta sen kehittyminen vaatii edelleen seuranta ja analysointia.

Selvä olemassa oleva tutkimustarve on jatkaa MPCC:n kehityssuunnitelman toteutumisen ja sen vaikutusten arviointia. MPCC:n toimeenpaneuvien operaatioiden johtamiskykyyn liittyvä arviointi vuoden 2020 lopussa ja siitä seuraavat jatkotoimenpiteet voivat olla viemässä EU:n YTPP:n sotilaallisia rakenteita uuteen suuntaan. Jatkotutkimustarpeina voidaan lisäksi nostaa esiin MPCC:n konkreettisen vaikuttavuuden arviointi operaatioesikuntana (OHQ), EU:n sotilaallisen komentorakenteen mahdollisia tulevia muutoksia etenkin suhteessa Naton vastaaviin rakenteisiin ja EU:n komentorakenteen mahdollisten tulevien muutosten aiheuttamia sisäisiä vaikutuksia Euroopan ulkosuhdehallinnossa. Strategisen autonomian narratiivin kehittyminen ja siihen liitettävät tarpeet ovat edelleen konkreettinen tutkimuksen kohde myös sotilaallisten voimavarojen osalta, kuten myös EU:n yhdenmisen lähestymistavan toteutuminen lähitulevaisuudessa.

6.4 Lopuksi

”Elämme ennustettavan ennakoimattomuuden maailmassa. Sen vuoksi aiomme varautua paljon nopeammin ja joustavammin vastaamaan edessämme olevaan tuntemattomuuteen.”⁴⁵⁹

Tämän pro gradu -tutkielman viimeistely ja palautus tapahtuivat keskellä yhtä modernin maailmanhistorian käännteentekevää aikaa, COVID-19 koronaviruspandemiaa. Yllä oleva lainaus on tutkimuksen keskeisimmästä lähteestä, Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisesta globaalistrategiasta, joka tiivistää monella tapaa koko tutkimusprosessin tässä hetkessä. Tutkimustyö itsessään on ollut matka ”ennustettavaan ennakoimattomuuteen”, joka on sisältänyt opettelua ja oppimista, virheitä ja onnistumisia. Tutkimuksen kohteena EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sekä sen suunnittelu- ja toimeenpanokyvyt ovat vieneet jatkuvasti turvallisuuspäämäärien ja varautumisen aiheiden ääreen, joissa jatkuva tarve on kyetä toimimaan nopeammin ja joustavammin vastaamaan tulevia uhkia, jotka ovat aina osittain tuntemattomia. Pro gradu -tutkielma taas on askel syvemmälle tiedeyhteisön ja tieteellisen tiedon ihanteiden sisään. Tällekin tutkimukselle reunaehdot ovat asettaneet vallitsevat paradigmat, joiden tehtävänä on mahdollistaa ilmiöiden selittäminen ja ennustettavuus. On kuitenkin monella tapaa epäselvää, millaisen maailman näemme COVID-19 -pandemian jälkeen. Tämän tutkimuksen tutkimuskohde voi olla silloin hyvin erilaisessa asennossa ja ne tutkimuksen reunaehdot, jotka ovat tätä tutkimusta kehystäneet, jo vanhentuneet. Reunaehdot ja paradigmat voivat muuttua, mutta tarve tieteelliselle tutkimukselle pysyy, kun varaudumme edessämme olevaan tuntemattomuuteen.

Hämeenlinnassa,

8. huhtikuuta,

koronakeväänä 2020.

⁴⁵⁹ Euroopan ulkosuhdehallinto (2016a), s. 35-36.

LÄHTEET

1 JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

1.1 Euroopan unionin asiakirjat

Euroopan komissio (2013) *KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Kohti kilpailukykyisempää ja tehokkaampaa puolustus- ja turvallisuusala*, COM(2013) 542 final, Bryssel 24.7.2013.

Euroopan komissio (2016) *Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelma. KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE*. COM(2016) 950 final, Bryssel 30.11.2016.

Euroopan komissio (2017) *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelma*. COM(2016) 950, Bryssel 30.11.2017.

Euroopan parlamentin turvallisuus- ja puolustusalan alivaliokunta SEDE (2013) *The Development of A European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433838/EXPO-SEDE_ET%282013%29433838_EN.pdf]. Luettu 13.10.2019.

Euroopan parlamentti (2009) *Euroopan turvallisuusstrategia ja ETPP. Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. helmikuuta 2009 Euroopan turvallisuusstrategiasta ja Euroopan turvallisuus- ja puolustuspoliitikasta (ETPP) (2008/2202(INI))*, P6_TA(2009)0075, Bryssel 19.2.2009.

Euroopan parlamentti (2011a) *Development of the common security and defence policy following the entry into force of the Lisbon Treaty European Parliament resolution of 11 May 2011 on the development of the common security and defence policy following the entry into force of the Lisbon Treaty (2010/2299(INI))* P7_TA(2011)0228, Bryssel 11.5.2009.

Euroopan Parlamentti (2011b) *Rahoituskriisin vaikutus puolustusalaan. Euroopan parlamentin päätöslauselma 14. joulukuuta 2011 rahoituskriisin vaikutuksista EU:n jäsenvaltioiden puolustusalaan (2011/2177(INI))* P7_TA(2011)0574, Bryssel 14.12.2011.

Euroopan parlamentti (2012a) *Implementation of the Common Security and Defence Policy. P7_TA (2012) 0455*, Strasbourg 22.11.2012

Euroopan parlamentti (2012b) *Mietintö. EU:n keskinäistä puolustusta ja yhteisvastuuta koskevista lausekkeista: poliittinen ja operatiivinen ulottuvuus (2012/2223(INI))*, Bryssel 30.10.2012.

Euroopan parlamentti (2013) *Implementation of the Common Security and Defence Policy. P7_TA (2013) 0513*, Strasbourg 21.11.2013.

Euroopan parlamentti (2015) *Implementation of the Common Security and Defence Policy. P8_TA (2015) 0213*, Strasbourg 21.5.2015.

Euroopan parlamentti (2016) *Implementation of the Common Security and Defence Policy. P8_TA (2016) 0440*, Strasbourg, 21.11.2016.

Euroopan parlamentti (2017) *Annual report on the implementation of the Common Security and Defence Policy. P8_TA (2017) 0492*, Strasbourg 13.12.2017.

Euroopan parlamentti (2018) *Sotilaallinen liikkuvuus. Euroopan parlamentin päätöslauselma 11. joulukuuta 2018 sotilaallisesta liikkuvuudesta (2018/2156(INI). P8_TA(2018)0498*, Strasbourg 11.12.2018.

Euroopan puolustusvirasto (2018) *Capability Development Plan* [https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet_cdpb020b03fa4d264cfa776ff000087ef0f]. Luettu 10.11.2019.

Euroopan ulkosuhdehallinto (2015) *Common Security and Defence Policy, EU operations centre Horn of Africa and Sahel (EU OPCEN)*, [http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/docs/factsheet_eu_opcen_23_06_2015.pdf]. Luettu 1.2.2020.

Euroopan ulkosuhdehallinto (2016a) *Jaettu näkemys, yhteinen toiminta: vahvempi Eurooppa. Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia*. Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg.

Euroopan ulkosuhdehallinto (2016b) *Shaping of a Common Security and Defence Policy*, 8.7.2016, [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy-_en]. Luettu 11.11.2019.

Euroopan ulkosuhdehallinto (2017) *EU Battlegroups*, 9.10.2017, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/33557/EU%20Battlegroups], luettu 9.5.2018.

Euroopan ulkosuhdehallinto (2019a) *European Union Naval Forces - Mediterranean, EU Italian Operation Headquarters - Rome*. [http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/eunavfor_med_-_eu_italian_operation_headquarters_rome.pdf]. Luettu 1.2.2020.

Euroopan ulkosuhdehallinto (2019b) *The European Union's Global Strategy. Three years on, looking forward*.

Euroopan unionin neuvosto (2000) *Euroopan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 6215/1/00*, Bryssel 29.2.2000

Euroopan unionin neuvosto (2001a) *Neuvoston päätös 2001/78/YUTP 22.1.2001, Poliittisen ja turvallisuusasioiden komitea*.

Euroopan unionin neuvosto (2001b) *Neuvoston päätös 2001/79/YUTP, 22.1.2001, Euroopan unionin sotilaskomitean perustamisesta*.

Euroopan unionin neuvosto (2001c) *Neuvoston päätös 2001/80/YUTP, 22.1.2001, Euroopan unionin sotilasesikunnan perustamisesta*.

Euroopan unionin neuvosto (2008) *Declaration on Strengthening Capabilities*, Bryssel, 11.12.2008, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/104676.pdf]. Luettu 4.6.2019.

Euroopan unionin neuvosto (2010a) *Council conclusions on CSDP. 3009th Foreign Affairs Council meeting, Luxembourg, 26 April 2010* [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030510councilconclusionscsdp/_sede030510councilconclusionscsdp_en.pdf]. Luettu 18.2.2020.

Euroopan unionin neuvosto (2010b) *Neuvoston päätös (EU) 2010, 427, annettu 26 päivänä heinäkuuta 2010, Euroopan ulkosuhdehallinnon organisaatiosta ja toiminnasta (2010/427/EU)*.

Euroopan unionin neuvosto (2010c) *Military Capabilities* [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/118348.pdf]. Luettu 4.6.2019.

Euroopan unionin neuvosto (2011a) *Council decides on EU military operation in support of humanitarian assistance operations in Libya*, 8589/11, Presse 91, Bryssel 1.4.2011.

Euroopan unionin neuvosto (2011b) *Council Conclusions*. 17991/11. Bryssel 1.12.2011.

Euroopan unionin neuvosto (2013a) *Neuvoston päätös (EU) 2013, 488, annettu 23 päivänä syyskuuta 2013, EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamista koskevista turvallisuussäännöistä (2013/488/EU)*.

Euroopan unionin neuvosto (2013b) *Suggestions for Crisis Management Procedures for CSDP Crisis Management Operations Doc 7660/2/13 REV 2*, Bryssel 18.6.2013.

Euroopan unionin neuvosto (2015a) *EU Concept for Military Planning at the Political Strategic Level*, 6432/15, Bryssel 23.2.2015.

Euroopan unionin neuvosto (2015b) *EU Framework Nation Concept*, 15494/15, Bryssel 18.12.2015.

Euroopan unionin neuvosto (2015c) *EU Concept for Military Command and Control*, 5008/15, Bryssel 5.1.2015.

Euroopan unionin neuvosto (2015d) *NEUVOSTON PÄÄTÖS keskisen Välimeren eteläosassa toteutettavasta Euroopan unionin sotilasoperaatiosta (EUNAVFOR MED)*, 8740/15, Bryssel 17.5.2015.

Euroopan unionin neuvosto (2015e) *NEUVOSTON PÄÄTÖS keskisen Välimeren eteläosassa toteutettavan Euroopan unionin sotilasoperaation aloittamisesta (EUNAVFOR MED)*, 10008/15, Bryssel 19.6.2015.

Euroopan unionin neuvosto (2016a) *Implementation Plan on Security and Defence*. 14392/16, Bryssel 14.11.2016.

Euroopan unionin neuvosto (2016b) *Yhteenveto asian käsittelystä: Neuvoston päätelmät EU:n globaalistrategian täytäntöönpanosta turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla*, 14149/16, Bryssel 14.11.2016.

Euroopan unionin neuvosto (2017a) *Yhteenvetoasiakirja: YTPP-operaatioiden operatiiviset suunnittelu- ja toteutusvoimavarat*, 6881/17, Bryssel 6.3.2017.

Euroopan unionin neuvosto (2017b) *Military Advice to the Concept Note on Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*, 6404/17, Bryssel 16.2.2017.

Euroopan unionin neuvosto (2017c) *Outcome of Proceedings: European Union Military Staff (EUMS) Terms of Reference and Organisation*, 9762/17, Bryssel 9.6.2017.

Euroopan unionin neuvosto (2018) *Neuvoston päätelmät turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta EU:n globaalistrategian yhteydessä* (Neuvoston päätelmät 19. marraskuuta 2018), 13978/18, Bryssel 19.11.2018.

Euroopan unionin neuvosto (2019a) *EUMC Glossary of Acronyms and Definitions - Revision 2018*, 6763/19, Bryssel 22.2.2019.

Euroopan unionin neuvosto (2019b) *EU Concept for Military Command and Control - Rev 8*, 8798/19, Bryssel 23.4.2019.

Euroopan unionin virallinen lehti (2007) *LISSABONIN SOPIMUS. EUROOPAN UNIONISTA TEHDYN SOPIMUKSEN JA EUROOPAN YHTEISÖN PERUSTAMISSOPIMUKSEN MUUTTAMISESTA* (2007/C 306/01).

Euroopan unionin virallinen lehti (2008) *Neuvoston päätös 2008/298/YUTP 7.4.2008 Euroopan unionin sotilasesikunnan perustamisesta tehdyn päätöksen 2001/80/YUTP muuttamisesta*.

Euroopan unionin virallinen lehti (2012) *Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu versio*. 26.10.2012.

Euroopan unionin virallinen lehti (2014) *NEUVOSTON PÄÄTÖS 2014/73/YUTP, annettu 10 päivänä helmikuuta 2014, Keski-Afrikan tasavallassa toteutettavasta Euroopan unionin sotilasoperaatiosta (EUFOR RCA)*.

Euroopan unionin virallinen lehti (2017) *Neuvoston päätös (EU) 2017/971 suoraa täytäntöönpanoa sisältämättömien EU:n YTPP-alan sotilasoperaatioiden suunnittelu- ja toteutusjärjestelyjen määrittämisestä sekä Somalián turvallisuusjoukkojen kouluttamiseen osallistumista koskevasta Euroopan unionin sotilasoperaatiosta annetun päätöksen 2010/96/YUTP, Malin asevoimien kouluttamiseen osallistumista koskevasta Euroopan unionin sotilasoperaatiosta, EUTM Mali, annetun päätöksen 2013/34/YUTP ja Keski-Afrikan tasavallassa toteutettavasta Euroopan unionin YTPP-sotilaskoulutusoperaatiosta (EUTM RCA) annetun päätöksen (YUTP) 2016/610 muuttamisesta*.

Euroopan yhteisöjen komissio (2003) *Vihreä kirja. Euroopan avaruuspolitiikka. KOM(2003) 17*, Bryssel 21.1.2003, [<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/FI/1-2003-17-FI-F1-1.Pdf>]. Luettu 29.9.2019.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti (2001) *NEUVOSTON PÄÄTÖS, tehty 22 päivänä tammikuuta 2001, Euroopan unionin sotilaskomitean perustamisesta* (2001/79/YUTP)

Eurooppa-neuvosto (1999) *Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 1999, Helsinki, puheenjohtavaltion päätelmät*, [https://www.europarl.europa.eu/summits/hel2_fi.htm]. Luettu 3.1.2020

Eurooppa-neuvosto (2013) *Eurooppa-neuvoston kokous (19. ja 20. joulukuuta 2013) – päätelmät. EUCO 217/13*.

Eurooppa-neuvosto (2016a) *Eurooppa-neuvoston kokous (28. kesäkuuta 2016) - päätelmät, EUCO 26/16*.

Eurooppa-neuvosto (2016b) *Eurooppa-neuvoston kokous (15. joulukuuta 2016) – päätelmät, EUCO 34/16*.

MEETING OF THE HEADS OF STATE AND GOVERNMENT OF GERMANY, FRANCE, LUXEMBURG AND BELGIUM ON EUROPEAN DEFENCE Brussels-April 29th 2003 (2003) [https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=fNGXgBFL1ZyYHhZ-gSYl0VuwxeuwsV_ZRqeZLj2N5p2ugtMs3xk!1583997504?docId=317247&cardId=317247]. Luettu 10.10.2019.

1.2 Muiden viranomaisten asiakirjat

Joint Declaration (1998) “*Joint Declaration on European Defence*’ issued at the British-French Summit 1998, St. Malo, France, 3-4. December”. [https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf]. Luettu 7.12.2018.

Ministry of Defence (2005) *Defence Industrial Strategy: defence white paper* [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/272203/6697.pdf]. Luettu 6.3.2020.

NATO (1996) *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council* (M-NAC-1(96)63), Berliini 3.6.1996. [<https://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>]. Luettu 17.10.2019.

NATO (2002) *EU-NATO Declaration on ESDP*, Press release (2002)142, Kööpenhamina 16.12.2002, [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm]. Luettu 6.6.2019.

NATO (2020) *Operation Althea* [<https://shape.nato.int/page39511625.aspx>]. Luettu 23.1.2020.

Puolustusministeriö (2019) *EU:n epävirallinen puolustusministerikokous. 30.01.2019-31.01.2019*. Neuvostoraportti PLM2019-00018. 7.2.2019.

Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin ylähuone (2017) *Operation Sophia: a failed mission*, HOUSE OF LORDS, European Union Committee, 2nd Report of Session 2017–19, [<https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldeucom/5/5.pdf>]. Luettu 3.2.2020.

Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti (2012) *The Changing economic and security situation*, European Defence Capabilities: Lessons from the Past, Signposts for the Future.

YK:n turvallisuusneuvosto (2014) *Resolution 2134*, Adopted by the Security Council at its 7103rd meeting, on 28 January 2014, S/RES/2134 (2014).

1.3 Haastattelut

Pulkkinen, Esa, kenraaliluutnantti, EU:n sotilasesikunnan päällikkö: EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC, haastattelu 23.10.2019, materiaali kirjoittajalla.

Puolistrukturoidun kyselyhaastattelun asiantuntijat 1-5 on esitetty liitteessä 3.

1.4 Muut julkaisemattomat lähteet

Interactive Terminology for Europe (2019) *Strategic autonomy* [<https://iate.europa.eu/search/standard/result/1567402039746/1>]. Luettu 1.9.2019.

Juncker, Jean-Claude (2017) *Speech by President Jean-Claude Juncker at the Defence and Security Conference Prague: In defence of Europe*, 9.6.2017, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_1581]. Luettu 7.9.2019.

Juncker, Jean-Claude (2018) *PRESIDENT JEAN-CLAUDE JUNCKER'S State of the Union Address 2018 Strasbourg*, 12.9.2018, [https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-5808_en.htm]. Luettu 10.11.2019.

Macron, Emmanuel (2017) *Sorbonne speech of Emmanuel Macron - Full text / English version*. Puhe Sorbonnen yliopistossa 26.9.2017. [<https://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>]. Luettu 11.9.2019.

Mogherini, Federica (2018a) *Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs* (3.12.2018) [https://www.colorado.edu/center/ceuce/sites/default/files/attached-files/eeas_-_european_external_action_service_-_speech_by_high_representativevice-president_federica_mogherini_at_the_harvard_kennedy_school_belfer_center_for_science_and_international_affairs_-_2018-12-04.pdf]. Luettu 14.8.2019.

Mogherini, Federica (2018b) *Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the European Parliament plenary session on the reports on Common Foreign and Security Policy and on Common Security and Defence Policy* (11.12.2018) [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/55310/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-european-parliament-plenary_sr]. Luettu 14.8.2019.

Mogherini, Federica (2019) *Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Munich Security Conference* (15.2.2019) [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/58232/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-munich-security-conference_en]. Luettu 14.8.2019.

2 JULKAISTUT LÄHTEET

2.1 Tutkimukset ja opinnäytteet

Artega, Felix; Tomas Jermalavicius, Alessandro Marrone, Jean-Pierre Maulny ja Marcin Terlikowski (2016) *Appropriate Level of European Strategic Autonomy*. Report 8, Iris, Ares Group.

Ayala Marin, José Enrique de (2015) *A new step towards a common European defence*, Opex Working Document, Espanjan puolustusministeriö ja Fundación Alternativas, englanninkielinen lyhennelmä.

Besch, Sofia (2019) *EU's Institutional Framework regarding Defence Matters*. IN-DEPTH ANALYSIS Requested by the Sub-Committee on Security and Defence, Euroopan unioni.

Biscop, Sven (2019) *Fighting for Europe: European Strategic Autonomy and the Use of Force*, Egmont Paper 103, January 2019, Royal Institute for International Relations, Egmont.

Brattberg, Erik ja Tomáš Valášek (2019) *EU Defense Cooperation: Progress Amid Transatlantic Concerns*. Carnegie Endowment for International Peace.

Drent, Margriet (2018) *European strategic autonomy: Going it alone?* Policy Brief, Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, August 2018.

Fiott, Daniel (2018) *Strategic autonomy: towards "European sovereignty" in defense?*, European Union Institute for Security Studies, November 2018.

Grevi, Giovanni (2019) *Strategic autonomy for European choices: The key to Europe's shaping power*. Discussion paper. Europe in the World Programme. European Policy Centre.

Järvenpää, Pauli; Claudia Major ja Sven Sakkov (2019) *European Strategic Autonomy: Operationalising a Buzzword*, International Centre for Defence and Security Estonia, Report, October 2019.

Kempin, Ronja ja Barbara Kunz (2017) *France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A New Era*, Notes du Cerfa, No. 141, Ifri, December 2017.

Kerttunen, Mika (2010) *Kuinka sota voitetaan? Sotilasstrategiasta ja sen tutkimisesta*. Helsinki, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita, No. 45

Kervinen, Ossi (2001) *Euroopan unionin kriisinhallintatoimen päätöksenteko: Rakenteet ja toimintamahdollisuudet*. Strategian laitos, Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 2 N:o 12, Edita, Helsinki

Koenig, Nicole (2012) *Libya: A Wakeup call for CSDP?* TEPSA Brief, 15.3.2012.

Koivula, Tommi ja Salo, Krista (2010) *Yhteistyö, avunanto ja solidaarisuus? Lissabonin sopimuksen turvallisuuspoliittinen merkitys*. Maanpuolustuskorkeakoulu Strategian laitos, julkaisusarja 4, työpapereita nro 38.

Kundnani, Hans (2019) *The Necessity and Impossibility of "Strategic Autonomy"*. Osoitteessa [<http://www.gmfus.org/sites/default/files/The%20Necessity%20and%20Impossibility%20of%20Strategic%20Autonomy.pdf>]. Luettu 1.9.2019.

Leonard, Mark ja Jeremy Shapiro (2019) *Strategic sovereignty: How Europe can regain the capacity to act*, European Council on Foreign Relations.

Libbert, Barbara; Nicolai von Ondarza ja Volker Perthes (eds.) (2019) *European Strategic Autonomy. Actors, Issues, Conflicts of Interests*. SWP Research Paper 4. German Institute for International and Security Affairs.

Mauro, Frédéric (2018a) *Strategic autonomy under the spotlight. The New Holy Grail of European Defence*. Grip report 2018/1.

Mauro, Frédéric (2018b) *EU Defence: The White Book implementation process*, STUDY Requested by the SEDE Subcommittee. Euroopan unioni.

Ryter, Marc-André (2001) *EU Capabilities for Autonomous Military Crisis Management: Possibilities and Limits*. Strategian laitos, Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 2 N:o 11, Edita, Helsinki.

Simón, Luis (2019) *Command and Control? Planning for EU Military Operations*. Occasional Papers, European Union Institute for Security Studies, January 2010.

Sipilä, Joonas ja Tommi Koivula (2013) *Kuinka strategiaa tutkitaan*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita no 50. Juvenes Print:Helsinki.

Tardy, Thierry (2017) *MPCC: Towards an EU Military Command?* Policy Brief, European Union Institute of Security Studies.

Tiilikainen, Teija (2008) *Selvitys EU:n Lissabonin sopimukseen sisältyvän keskinäisen avunannon velvoitteesta, UTP 7/2008 vp*, Ulkoministeriö.

Tocci, Natalia (2019) *Navigating Complexity: The EU's Rationale in the 21st Century*. Istituto Affari Internazionali. IAI Commentaries 19 - 06, January 2019.

Virtanen, Toni ja Stefan Oino (2019) *Opas tieteellisten julkaisujen laadun arviointiin ja työkaluja tutkimuksen tueksi*. Puolustusvoimien tutkimuslaitos, tutkimuskatsaus 01- 2019, 3.5.2019.

2.2 Kirjallisuus

Alasuutari, Pertti (1999) *Laadullinen tutkimus*, Vastapaino:Tampere,

Blockmans, Steven (2013) *The Influence of NATO on the Development of the EU's Common Security and Defence Policy*, teoksessa Wessel, Ramses A. ja Steven Blockmans (2013) *Between Autonomy and Dependence. The EU Legal Order Under the Influence of the International Organisations*, Springer, Asser Press:Haag, Alankomaat.

Blombergs, Fred (2013) *Realismi ja strategian tutkimus*, teoksessa Sivonen, Pekka (toim.) (2013) *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*, Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, strategian tutkimuksia No 33.

Dyson, Tom (2010) *Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe*, Palgrave MacMillan:New York.

Engberg, Katarina (2014) *The EU and Military Operations. A comparative analysis*. Routledge studies in European Security and Strategy. Routledge:Oxon.

Eskola, Jari ja Juha Suoranta (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 7. painos. Vastapaino:Tampere.

Fiott, Daniel (2019) *Defence Industrial Cooperation in the European Union. The State, the Firm and Europe*. Routledge Studies in European Security and Strategy. Routledge:Oxon,UK

Gadamer, Hans-Georg (2004) *Truth and Method*, Continuum:London.

Hirsijärvi, Sirkka ja Helena Hurme (2001) *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Yliopistopaino:Helsinki.

Hobson, John S. (2000) *The State and International Order*. University Press:Cambridge.

Howorth, Jolyon ja John T.S. Keeler (2003) *The EU, Nato and the Quest for European Autonomy* kirjassa Howorth, Jolyon ja Keeler, John, T.S (eds.) (2003) *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave:Macmillan, US.

Jones, Seth G. (2007) *The Rise of European Security Cooperation*. Cambridge University Press:Cambridge.

Kalliokuusi, Virpi (1999) *Määrittelyn monet kasvot*, teoksessa Kuhmonen, Kaisa (toim.) (1999) *Toimikunnista termitalkoisiin. 25 vuotta sanastotyön asiantuntemusta*, Tekniikan sanastokeskus, Helsinki.

Keohane, Robert O. (2018) *Sovereignty, Interdependence and International Institutions*, teoksessa Miller, Linda B. ja Michael Joseph Smith (eds.) (2018) *Ideas & Ideals, Essays on Politics in Honor of Stanley Hoffman*, Routledge:Oxon, UK.

Kerttunen, Mika (2013) *Sotilasstrategia: Sotilasstrategian tutkimuksen perusteita*, teoksessa Sivonen, Pekka, (toim.) (2013) *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu: Strategian laitos, julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 33

Koivula, Tommi (2016) *The European Union and the use of military force: uncovering the myths*. Routledge: London, UK.

Larivé, Maxime H. A. (2014) *Debating European Security and Defense Policy. Understanding the Complexity*. Global Interdisciplinary Studies Series. Ashgate: Farnham.

Lykke, Arthur F. Jr. (1989) *Towards a Theory of Military Strategy* teoksessa Lykke, Arthur F. Jr. (eds.) (1989) *Military Strategy: Theory and Application*, Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.

Niiniluoto, Ilkka (1980) *Johdatus tieteenfilosofiaan: Käsitteen- ja teorianmuodostus*, Otava: Helsinki.

Nováky, Niklas I. M. (2018a) *European Union Military Operations. A Collective Action Perspective*. Routledge Studies in European Security and Strategy. Routledge: Oxon, UK.

Nuopponen, Anita (2009) *Käsiteanalyysia käsiteanalyysistä – kohti systemaattista käsiteanalyysia*. VAKKI:n julkaisut n:o 36, Vaasan yliopisto, Vaasa.

Näsi, Juha (1980) *Ajatuksia käsiteanalyysistä ja sen käytöstä yrityksen taloustieteessä*. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Sarja A2: Tutkielmia ja raportteja 11. Tampere.

Posen, Barry (1984) *The Sources of Military Doctrine. France, Britain, and Germany Between the World Wars*. Ithaca: Cornell University Press.

Simón, Luis (2011) *Crisis Management Just Won't Cut It Anymore: Military Planning and CSDP After Lisbon*, teoksessa Simón, Luis ja Alexander Mattelaer (2011) *EUnity of Command - The Planning and Conduct of CSDP Operations*, Royal Institute for International Relations, Egmont.

Simón, Luis ja Alexander Mattelaer (2011) *EUnity of Command - The Planning and Conduct of CSDP Operations*, Royal Institute for International Relations: Egmont

Sivonen, Pekka (toim.) (2013) *Suomalaisia näkökulmia strategian tutkimukseen*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 33. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki.

Suonuuti, Heidi (1999) *Käsiteanalyysi työmenetelmänä*, teoksessa Kuhmonen, Kaisa (toim.) (1999) *Toimikunnista termitalkoisiin. 25 vuotta sanastotyön asiantuntemusta*, Tekniikan sanastokeskus, Helsinki.

Takala, Tuomo ja Anna Maija Lämsä (2001) *Tulkitseva käsitetutkimus organisaatio- ja johtamistutkimuksen tutkimusmetodisena vaihtoehtona*. Liiketaloudellinen aikakauskirja. Nro 3.

Terrift, Terry (2003) *The CJTF Concept and the Limits of European Autonomy*, kirjassa Howorth, Jolyon ja John T.S. Keeler (eds.) (2003) *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*, Palgrave: Macmillan, US.

Tuomi, Jouni ja Anneli Sarajärvi (2013) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 10. uudistettu painos, Tammi, Helsinki.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2012) *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa*, Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2012. Helsinki.

Waltz, Kenneth (1979) *Theory of International Politics*. New York:McGraw-Hill.

Varto, Juha (1992) *Laadullisen tutkimuksen metodologia*, Kirjayhtymä:Helsinki.

2.3 Artikkelit

Berkebile, Richard E. (2018) Military Strategy Revisited: A Critique of the Lykke Formulation, *Military Review Online*, May 2018, 1-8.

Biscop, Sven (2004) Able and Willing? Assessing the EU's Capacity for Military Action, *European Foreign Affairs Review* 9(4), 509-527.

Collard-Wexler, Simon (2006) Integration under Anarchy: Neorealism and the European Union, *European Journal of International Relations*, 12(3), 397-432.

EU Observer (2011a) *Group of five calls for EU military headquarters*, 9.9.2011, [<https://euobserver.com/news/113569>]. Luettu 3.5.2019.

EU Observer (2011b) *UK snubs Ashton over EU military headquarters*, 9.7.2011 [<https://euobserver.com/news/32639>]. Luettu 3.5.2019.

EU Observer (2011c) *Italy presses for NATO command of Libya war*, 22.3.2011, [<https://euobserver.com/news/32033>]. Luettu 5.6.2019.

Park, Francis J. (2017) Where are Policy and Risk? artikkelissa Gregory D. Miller, Chris Rogers, Francis J. H. Park, William F. Owen ja Jeffrey W. Meiser (2017) On Strategy as Ends, Ways, and Means, *Parameters*, 47:1 (Spring, 2017), 125-131.

Haesebrouck, Tim ja Melanie van Meirvenne (2015) EUFOR RCA and CSDP crisis management operations: back on track? *European Foreign Affairs Review*, 20:2, January 2015, 267-286.

Hirvonen, Timo ja Tuomas Koskenniemi (2019) Euroopan unionin puolustusyhteistyön mahdollisuudet, *Kylkirauta* 4/2019.

Howorth, Jolyon (2017) EU-NATO cooperation: the key to Europe's security future, *European Security*, 26:3, 454-459.

Johansen, Anne Ingemaan (2017) Assessing the European Union's strategic capacity: the case of EUNAVFOR MED Operation Sophia, *European Security*, 26:4, 507-526.

Lykke Jr., Arthur F (1989b) Defining Military Strategy, *Military Review*, 69:5, 2-8.

Mattelaer, Alexander (2010) The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls, artikkelissa Vanhoonacker, Sophie, Hylke Dijkstra ja Heidi Maurer (eds). Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, Vol. 14.

Mearsheimer, John (1990) Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War, *International Security*, 15:5, 5-56.

- Meiser, Jeffrey W. (2016) Ends+ Ways+ Means=(Bad) Strategy, *Parameters*, 46:4, 81-91.
- Möttölä, Kari (2019) Euroopan puolustusunioni Suomen puolustusratkaisussa - toimii käytännössä entä teoriassa? Katausartikkeli, *Kosmopolis*, 2/2019.
- Nováky, Niklas (2018b) The road to Sophia: Explaining the EU's naval operation in the Mediterranean, *European View*, 17:2, October 2018, 197-209.
- Palm, Trineke ja Ben Crum (2019) Military operations and the EU's identity as an international security actor, *European Security*, 28:4, 513-534.
- Pape, Robert (2005) Soft Balancing against the United States, *International Security*, 30:1, 7-45.
- Posen, Barry (2006) European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity? *Security Studies*, 15:2, 149-186.
- Reykers, Yf (2019) A permanent headquarters under construction? The Military Planning and Conduct Capability as a proximate principal, *Journal of European Integration*, 41:6, 783-799
- Rynning, Sten (2008) Why Not NATO? Military Planning in the European Union. *The Journal of Strategic Studies*, 26:1, 53-72.
- Singer, David J. (1961) The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, 14:1, The International System: Theoretical Essays. October 1961, 77-92.
- Tardy, Thierry (2015) *EUFOR RCA: tough start, smooth end*. European Union Institute for Security Studies, March 2015.
- The Telegraph (2017) *New EU army headquarters branded little more than 'a call centre'*, 20.5.2017, [<https://www.telegraph.co.uk/news/2017/05/20/new-eu-army-headquarters-branded-little-call-centre/>]. Luettu 7.9.2019.
- Tigánus, Dánut (2011) Communications and Information Systems in Support of European Union-Led Crisis Management Missions, *Journal of Defense Resources Management*, No .2 (2), 2011, 77-86.
- Van Evra, Stephen (1991) Primed for Peace: Europe After Cold War. *International Security*, 15:3, 7-57.
- Waltz, Kenneth (1997) Evaluating Theories, *American Political Science Review*, 91:4, December 1997, 913-917.

2.5 Muut julkaistut lähteet

- Hiltunen, Leena (2009) *Graduaineiston analysointi*, [www.mit.jyu.fi/ope/kurssit/Graduryhma/Esitysmateriaali/5%20aineiston_analysointi.ppt]. Luettu: 11.10.2018
- European Council of Foreign Relations (2019) *European sovereignty* [https://www.ecfr.eu/europeanpower/european_sovereignty]. Luettu 15.8.2019.
- Inter-parliamentary Conference for the CFSP/CSDP, 5.-6.9.2019, Helsinki, Day 1,

Session IV: *Quo Vadis EU Defence: a Force for Peace or a Military Power?*. Videotallenne [https://verkkolahetys.eduskunta.fi/fi/suomen_eupuheenjohtajuus2019/2019-09-05-cfsp-csdp-parleu2019fi]. Katsottu 14.10.2019.

LIITE 1: Euroopan unionin sotilasoperaatiot ja koulutusmissiot sekä niiden esikunnat 2003-2019

Euroopan unionin sotilasoperaatiot ja koulutusmissiot 2003-19							
NIMI	MAA/ALUE	MANDAATTI	ESIKUNTA OHQ	FHQ	KOKO (MAX)	ALOITUS	LOPETUS
Operaatio Concordia	FYROM (Pohjois-Makedonia)	Toimeenpaneva	Nato SHAPE EU-osa: Mons, Belgia	Skopje, FYROM	400	31.03.2003	15.02.2003
Operaatio Artemis	Kongon demokraattinen kansantasavalta	Toimeenpaneva	Pariisi, Ranska	Entebbe, Kongo	1800	05.06.2003	01.09.2003
Operaatio Althea	Bosnia ja Herzegovina	Toimeenpaneva	Nato SHAPE EU-osa: Mons, Belgia	Sarajevo, BA	7000	02.12.2004	-
EUFOR RD Congo	Kongon demokraattinen kansantasavalta	Toimeenpaneva	Potsdam, Saksa	Kinshasa, Kongo	2000	12.06.2006	30.11.2006
EUFOR Tsad/RCA	Tsad/Keski-Afrikan tasavalta	Toimeenpaneva	Mont Valérien, Ranska	N'Djamena ja Abéché	3300	28.01.2008	15.03.2009
EUNAVFOR Somalia Atalanta	Somalia	Toimeenpaneva	Northwood, Iso-Britannia, 29.3.2019 alkaen Rota, Espanja	Vaihtuva alus	1800	08.12.2008	-
EUTM Somalia	Somalia	Ei-toimeenpaneva	9.6.2017 alkaen MPCC	Mogadishu, Somalia	125	10.04.2010	-
EUTM Mali	Mali	Ei-toimeenpaneva	9.6.2017 alkaen MPCC	Bamako, Mali	560	18.02.2013	-
EUFOR RCA	Keski-Afrikan tasavalta	Toimeenpaneva	Larissa, Kreikka	Bangui, RCA	1000	01.04.2014	15.03.2015
EUNAVFOR MED Sophia	Välimeri	Toimeenpaneva	Rooma, Italia	Vaihtuva alus	1000	22.06.2015	-
EUTM RCA	Keski-Afrikan tasavalta	Ei-toimeenpaneva	9.6.2017 alkaen MPCC	Bangui, RCA	700	16.07.2016	-

Lähteet: Nováky, Niklas I.M. (2018a) European Union Military Operations. A Collective Action Perspective, s. 7, ja Euroopan ulkosuhdehallinnon internet-sivut (www.eeas.europa.eu). Päivitetty 31.3.2020.

LIITE 2: Haastattelukysymykset, Esa Pulkkinen, 23.10.2019

8.10.2019	HAASTATTELURUNKO
Laatija: Yli Anssi Heinämäki	
Haastateltava: Kenrl E Pulkkinen	
PRO GRADU-HAASTATTELU: DGEUMS KENRL ESA PULKKINEN 23.10.2019	
<p><u>TAUSTA</u></p> <p>Haastattelu on osa yliluutnantti Anssi Heinämäen pro gradu -tutkielman aineiston hankintaa. Haastattelu on luonteeltaan puolistrukturoitu, joka sisältää neljä osa-aluetta tutkimuksen pää- ja apukysymysten mukaisesti. Osa-alueiden alle on koottu tukikysymyksiä haastatteluun liittyen. DGEUMS:n haastattelu on tärkeä lisä tutkimuksen aineistoon, sillä haastateltava on nykyisessä roolissaan keskeisessä osassa EU:n sotilasrakenteessa, haastateltavalla on pitkä kokemus EU:n YTPP:stä ja haastateltava MPCC:n nykyisenä ja ensimmäisenä johtajana pystyy antamaan lisätietoa aiheesta, josta on vielä varsin vähän julkista materiaalia saatavana.</p> <p><u>OSA 1: EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan tarvetta korostaneet tekijät vuosina 2009-2016</u></p> <p>Selvitän Lissabonin sopimuksen jälkeisenä aikana (2009-2016) tapahtuneita asioita, tapahtumia ja tarpeita, jotka liittyivät EU:n tarpeeseen perustaa pysyvä operatiivinen sotilasesikunta.</p> <p>1. Aloitteita pysyvästä operatiivisesta esikunnasta oli tehty jo 2000-luvulla (esim. ns. Ter- vurenin tapaaminen) ja vuoden 2008 ESS seurantaraportti myös nosti asian esiin. <i>Mikä on teidän käsityksenne, miksi vielä Lissabonin sopimuksen myötä ei perustettu EU:n sotilasrakenteeseen pysyvää operatiivista sotilasesikuntaa? Olitte 2008-2010 EU:n sotilasesikunnan operaatiopäällikkö, miten tuossa tehtävässä EU:n kyvyt tai kyvyttömyydet suunnitella ja toimeenpanna operaatioita sotilasstrategisella tasolla näkyivät?</i></p> <p>2. EU:lla on ollut käytössään kolme erilaista mekanismia operatiivisen esikunnan perustamiselle. Nämä ovat olleet Berlin Plus- mekanisimi (NATO-esikunnan hyödyntäminen Mon- sissa, Belgiassa), jäsenmaan tarjoaman kansallisen esikunnan hyödyntäminen (Iso-Britan- nia - Northwood, Ranska - Pariisi, Saksa - Potsdam, Italia - Rooma, Kreikka - Larissa, Es- panja - Rota) tai EU:n operaatiokeskuksen aktivoiminen. <i>Ovatko EU:n aiemmat järjestelyt operaatioesikunnan järjestämiseksi osoittautuneet riittämättömiksi? Millaisia esi- merkkejä tällaisista tapahtumista on?</i></p> <p>3. Libyan kriisi 2011 oli yksi tapaus tarkasteluaikana, jossa EU ei kyennyt käyttämään omaa koneistoaan kriisiin vastaamiseksi. EU kuitenkin käynnisti jo esimerkiksi operaatioesikun- nan Italiassa. <i>Miten seurasitte tätä tapahtumaa ja muistatteko EU:n sotilasstrategisen ja operatiivisen toiminnan vaiheita kriisiin vastaamisessa? Mitä seurauksia Libyan kriisillä oli EU:n sotilasstrategiseen toimintaan?</i></p> <p>4. <i>Onko teidän mielestänne jotain selkeitä tapahtuma tai kehityskulkuja (Brexitin vai- kutukset poislukien), jotka ovat johtaneet EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikun- nan perustamista?</i></p> <p><u>OSA 2: Sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC</u></p> <p>Selvitän, miten sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC vastaa EU:n tarpeisiin ja millainen suorituskyky se on tai millaiseksi se on kehittymässä.</p>	

1. MPCC toimii operaatioalueen ulkopuolella sijaitsevana sotilasstrategisen tason kiinteänä johtamisjärjestelyn rakenteena. **Mitä tehtäviä MPCC:llä nyt on? Millaisiin tarpeisiin MPCC:n perustaminen vastasi tai vastaa? Mitä uusia suorituskykyjä se sisältää?**

2. MPCC:n tavoitevahvuus on ymmärtääkseni 60 sotilasta, jota voidaan täydentää 94 lisätehtävällä. **Onko MPCC vahvuudeltaan ja resursseiltaan todellinen operatiivinen sotilasesikunta? Miten MPCC on resurssien osalta mielestänne asemoitumassa?**

3. **Edelliseen kysymykseen viitaten, miten vertaisitte MPCC:tä sotilasstrategisen tason operatiivisena esikuntana esimerkiksi NATO:n rakenteeseen tai muihin kansallisiin rakenteisiin?**

4. EU operaatiokeskus sulautetaan MPCC:hen vuonna 2020 ja samana vuonna MPCC:n mandaatti laajenee niin, että se voi johtaa kerrallaan myös yhtä toimeenpanevaa operaatiota, jonka koko on yksi EU:n taisteluosasto. **Millainen toimija MPCC tällöin on? Millainen johtosuhde MPCC:llä on EUBG:hin?**

5. Petersbergin tehtävät ja Helsinki Headline Goal asettavat tavoitteet 50 000-60 000 sotilaan vahvuudesta osastosta. MPCC:llä ei ole kuitenkaan mandaattia tällaisen osaston johtamiseen. **Kuinka Petersbergin tehtävien mukaiset operaatiot johdettaisiin? Millainen rooli Petersbergin tehtävillä vielä on EU:n YTPP:ssä? Miten ylipäättään esimerkiksi MPCC:n suorituskykyvaatimukset asetetaan?**

OSA 3: Euroopan unionin strategisen autonomian tavoite

Selvitän EU:n globaalistrategian asettaman strategisen autonomian tavoitetta ja käsitettä.

1. Strategisen autonomian käsite on monella tapaa epäselvä EU-keskustelussa. **Mitä teille kertoo sanapari ”strateginen autonomia” EU:n kontekstissa tai EU:n YTPP:n kontekstissa? Miten itse kuvaisitte kyseisen käsitteen?**

2. **Onko strateginen autonomia näkynyt käytännössä kysymyksessä EU:n pysyvästä operatiivisesta sotilasesikunnasta? Onko strategisella autonomialla EU:n sotilaallisiin kyvykkyyksiin liittyviä vaikutuksia?**

3. **Ovatko EU:n kyvyt vastata uhkiin kärsineet riippuvuudesta kolmansiin osapuoliin tai esimerkiksi jäsenmaihiin?**

OSA 4: Muut kysymykset

Olette Ylen aamu-tv:ssä 6.9. sanonut, että EU on sotilaallinen toimija, jonka operatiivinen toiminta rajoittuu EU:n ulkopuolelle, mutta EU:n alueella tuetaan EU:n sotilaallista voimavaroja. Tähän liittyen esimerkiksi hybridiuhat ovat sellaisia, joissa EU:lla olisi tarjota keinoja, jotka tukisivat jäsenmaiden turvallisuutta. Viittasitte samaan aiheeseen myös samaan aikaan konferenssissa Helsingissä, jossa totesitte vapaasti käännettynä, että ”Naton harjoittama artikla 5 mukainen sotilaallinen voimankäyttö ei ole tarpeeksi luomaan riittävää pelotetta hybridiuhkia vastaan, vaan EU:n pehmeitä keinoja tarvittaisiin hybrididomainissa”.

Onko tällainen välimallin toiminta EU:n tulevaisuus EU:n alueellisessa puolustuksessa? Mikä on MPCC:n rooli tässä vai kuka tällaista toimintaa koordinoisi ja johtaisi? Jos EU:n operatiivinen toiminta rajoittuu EU:n ulkopuolelle, niin näettekö, että Lissabonin sopimuksen mukaisen solidaarisuuslausekkeen toimeenpano voitaisiin missään olosuhteissa toteuttaa MPCC:n kautta?

Liite 3: Puolistrukturoitu kyselyhaastattelu

1. Haastatellut⁴⁶⁰

Kari Ahrnberg

EU:n sotilasesikunta, Euroopan ulkosuhdehallinto

Vastauspäivämäärä: 06.03.2020

Matti Kemppilä

Puolustusyhteistyöyksikkö, puolustuspoliittinen osasto, Puolustusministeriö

Vastauspäivämäärä: 22.02.2020

Jouni Koskinen

EU:n sotilasesikunta, Euroopan ulkosuhdehallinto

Vastauspäivämäärä: 11.03.2020

Niko Orell

Apulaissotilasedustaja, Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa

Vastauspäivämäärä: 05.03.2020

Mikko Kurko

Euroopan ulkosuhdehallinto

Vastauspäivämäärä: 19.03.2020.

2. Haastattelukysymykset ja -väittämät

Väitteet ja kysymykset koskien yleisesti tarvetta EU:n pysyvälle operatiiviselle sotilasesikunnalle

VÄITE 1: EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan puute on tullut esiin EU:n kyvyttömyytenä vastata lähialueidensa kriiseihin viime vuosina.

VÄITE 2: Tarve EU:n pysyvälle operatiiviselle sotilasesikunnalle liittyy ennen kaikkea Euroopan ja sen lähialueiden muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen 2010-luvulla.

KYSYMYKSET 1: Onko EU:lla mielestäsi oikeasti tarve pysyvälle operatiiviselle sotilasesikunnalle?

KYSYMYKSET 2: Millaiset olisivat mielestäsi realistiset vaatimukset EU:n pysyvän operatiivisen sotilasesikunnan tavoitteiksi?

Väitteet ja kysymykset koskien EU:n sotilaskriisinhallinnan suunnittelu- ja toteutusvoimavara MPCC:tä

VÄITE 1: MPCC:n nykyinen arvo EU:lle on huomattavasti suurempi, kuin mitä sen rooli koulutusoperaatioiden johtoesikuntana antaa ymmärtää.

VÄITE 2: MPCC tulee olemaan EU:n ensisijainen operaatioesikuntavaihtoehto lähitulevaisuudessa ja korvaa täysin esimerkiksi Naton SHAPE:n EU-osan.

⁴⁶⁰ Haastateltavat lueteltu sukunimen mukaisessa aakkosjärjestyksessä. Lista ei vastaa asiantuntijoiden numerointia lähdeviitteissä anonymiteetin säilyttämiseksi. Tehtävänimike vastaa haastateltavan ilmoittamaa palveluspaikkaa kyselyhaastatteluun vastaamisen yhteydessä.

VÄITE 3: MPCC on jo lyhyellä ajalla tuonut lisäarvoa kyvyllä nopeampaan, tehokkaampaan ja saumattomampaan turvallisuuden takaamiseen osana integroitua lähestymistapaa ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin.

KYSYMYS 1: Miten uskot MPCC:n kehittymisen jatkuvan vuoden 2020 lopulla tapahtuvan evaluoinnin ja reviewn jälkeen?

KYSYMYS 2: Onko MPCC:n erottaminen EU:n sotilasesikunnan rakenteesta omaksi itsenäiseksi esikunnaksi realistista jo lähitulevaisuudessa?

KYSYMYS 3: Miten MPCC vaikuttaa EU:n poliittisstrategisen tason ja sotilasstrategisen tason yhteistoiminnan kehittämisessä?